
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 28
2012

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA. ESPAÑA



Universidad
de Navarra

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO
FUNDADA EN 1974
UNIVERSIDAD DE NAVARRA
PAMPLONA, ESPAÑA / ISSN: 0212-0747
2012 / VOLUMEN 28

DIRECTORES / EDITORS

Romualdo Bermejo García
Cesáreo Gutiérrez Espada

SECRETARIA / SECRETARY

Eugenia López-Jacoiste Díaz
UNIVERSIDAD DE NAVARRA
ejacoiste@unav.es

CONSEJO DE REDACCIÓN / ADVISORY BOARD

Georges Abi-Saab (SUIZA)
PROFESOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE ALTOS ESTUDIOS INTERNACIONALES
(GINEBRA)
MIEMBRO DEL ÓRGANO DE APELACIÓN DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

José Juste Ruiz (ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

José A. Pastor Ridruejo (ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID
EX-JUEZ EN EL TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS

Lucius Caflisch (SUIZA)
PROFESOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
ALTOS ESTUDIOS INTERNACIONALES (GINEBRA)
JUEZ EN EL TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS

Alberto Herrero de la Fuente
(ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Jean-Pierre Quéneudec (FRANCIA)
PROFESOR DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE PARÍS I
(SORBONA)

Tullio Scovazzi (ITALIA)
PROFESOR DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD «DEGLI STUDI
DI MILANO-BICOCCA»

Francisco Aldecoa Lizarraga
(ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Armin von Bogdandy (ALEMANIA)
DIRECTOR DEL MAX PLANCK INSTITUT FÜR
AUSLÄNDISCHES UND ÖFFENTLICHES RECHT
UND VÖLKERRECHT, HEIDEBERG

**Dirección, redacción y
correspondencia:**
«Anuario Español de Derecho
Internacional»
Departamento de Derecho
Internacional Público
Edificio de Bibliotecas
Universidad de Navarra.
31080 Pamplona (España)
Teléfono: 948 425 600
(ext. 2839/2487)
Fax: 948 425 636
e-mail: ejacoiste@unav.es

Edita:
Servicio de Publicaciones
de la Universidad
de Navarra, S.A.
Campus Universitario
31080 Pamplona (España)
T. 948 425 600

Precios 2012:
España: 90 €
Países iberoamericanos: 72 €

Maquetación:
pretexto@pretexto.es
Impresión:
GraphyCems
Tirada: 250 ejemplares
Tamaño: 170 x 240 mm
Fecha impresión:
19-diciembre-2012
DL: NA 816-1975
SP ISSN: 0212-0747

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en la revista son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. // Se autoriza la reproducción total o parcial de los originales publicados en la revista, citando la fuente. Se ruega notificar las repúblicas a la Redacción de la Revista. // El Comité Editorial no mantiene correspondencia con los autores de originales no solicitados por la Redacción, si éstos no son aceptados para publicación.

The author(s) of the articles that appear in this journal is/are solely responsible for the content thereof. // The journal grants permission to all users to reproduce, partially or as a whole, the articles in the review. Any uses and/or copies of this journal in whole or in part must include the customary bibliographic citations. Any republication of the material herein should be communicated to the Publishers of the journal. // The Editorial Committee does not maintain correspondence with the authors of articles that are not accepted for publication, unless otherwise requested by the Publishers.

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

2012 / VOLUMEN 28

ISSN: 0212-0747

ESTUDIOS DOCTRINALES

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Los Derechos Humanos en África

[African Human Rights]

7-58

Cástor Miguel DÍAZ BARRADO

Nuevas perspectivas de las instituciones económicas en el espacio africano:
avances políticos y normativos

[New Perspectives of the Economic Institutions in the African Space:
Political and Legal Advances]

59-104

Ana MANERO SALVADOR

Colombia y la responsabilidad internacional por desapariciones forzadas

[Colombia and the International Responsibility for enforced Disappearances]

105-141

Florabel QUISPE REMÓN

Las normas de *ius cogens*: ausencia de catálogo

[The rules of *ius cogens*: Absence of Catalog]

143-183

Pablo ZAPATERO MIGUEL

Políticas globales sobre patentes farmacéuticas y salud pública:
hechos y ficciones

[Global Policies on Pharmaceutical Patent Protection and Public Health:
Facts and Fictions]

185-231

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar:
¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?

[Agreements and Disagreements between Spain and United Kingdom in the Waters around Gibraltar
(2009-2012): practice cooperation agreements are possible?]

233-275

NOTAS

Antonio BLANC ALTEMIR

La posición energética de China en Asia Central ante la pérdida progresiva de influencia de Rusia: consecuencias para los intereses de la UE 279-303

[The energy approach of China in Central Asia before the progressive lack of influence of Rusia: consequences for the interest of the EU]

María OROZCO SÁENZ

Una organización mundial para el espacio ultraterrestre: reflexiones jurídicas relativas a su creación 305-334

[An International Organisation for Outer Space: legal reflection on its creation]

Eimys ORTIZ HERNÁNDEZ

La oportunidad de Turquía de posicionarse como líder regional ante la UE: la Primavera Árabe 335-354

[The opportunity of Turkey to assert itself as a Regional Leader before the EU: the Arab Spring]

Francisco RUBIO DAMIAN

Condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la Unión Europea 355-396

[Limits and Conditions on the EU External Security Missions]

Jesús VERDÚ BAEZA

El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos 397-416

[The Environment as an Instrument of Trans-border Cooperation: the Intercontinental Biosphere Reserve of the Mediterranean between Andalusia and Morocco]

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

419-457

RECENSIONES

DÍAZ BARRADO, C. M. La cultura en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La necesaria instauración de un entramado jurídico [Carlos R. Fernández Liesa] 461

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; MAYORDOMO RODRIGO, V. Código de normas internacionales relativas a las víctimas [Eugenia López-Jacoiste] 463

GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M.J. El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público [Antonio Blanc Altemir] 465

GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.); CERVELL HORTAL, M.J. (coord.) Darfur, el conflicto inacabable [Xavier Pons Rafols] 466

POZO SERRANO, P. La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales [Valentín Bou Franch] 472

Normas para envío de originales 477

La oportunidad de Turquía de posicionarse como líder regional ante la UE: la Primavera Árabe

The opportunity of Turkey to assert itself as a Regional Leader before the EU: the Arab Spring

RECIBIDO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012/ ACEPTADO EL 9 DE OCTUBRE DE 2012

Eimys ORTIZ HERNÁNDEZ

Becaria predoctoral del Programa de Formación de Investigadores del DEUI del Gobierno Vasco
Universitat de Lleida
eortiz@dpub.udl.cat

Resumen: Las revueltas en el Maghreb y Mashrek entre otras consecuencias han promovido la diversificación de actores en el área mediterránea, de manera que la UE ya no es el único vecino con intereses en la región. Turquía, el eterno candidato a la adhesión, ha sido designada por académicos y políticos como un modelo de Estado secular y multi-partidista donde la separación entre la religión y la política representa uno de sus pilares constitucionales. Además, el Primer Ministro Recep Tayyip Erdogan se ha erigido como un líder en la región Mediterránea debido al viraje de la política turca de asuntos exteriores. En otros términos, Turquía ya no es un país completamente aliado del mundo occidental para los árabes, sino que ha asumido su responsabilidad en la escena global. Sin embargo, dicha determinación se ha alcanzado a través de actuar como un poder blando asumiendo como propio la máxima aportación europea a las relaciones internacionales.

Palabras claves: Turquía; Unión Europea; Primavera Árabe; Política Euromediterránea; negociación; poder blando.

Abstract: The revolts in the Maghreb and Mashrek have, among other diverse consequences, promoted a diversification of actors within the Mediterranean area, making the EU no longer the only neighbour which brings focus into the region. Turkey, the eternal EU accession candidate, has been designated by academics and politicians as the model of a secular and multi-party State where the division between religion and politics represents one of the constitutional pillars. Furthermore, the Prime Minister Erdogan has emerged as a leading figure for the Southern Mediterranean region due to the latest adjustments made in the Turkish foreign affairs. In other words, Turkey is no longer a Western-oriented country before its Arab neighbours, but currently has its own voice on the international scene. Nevertheless, this determination follows the soft-power methodology of the EU.

Key words: Turkey; European Union; Arab Spring; Euromediterranean Policy; negotiation; soft-power.

Résumé: Les révoltes dans le Maghreb et dans le Machrek, ont, entre autres, eu pour conséquences la diversification des acteurs dans la zone méditerranéenne, en sorte que l'UE n'est plus le seul voisin avec des intérêts dans la région. La Turquie, éternelle candidate à l'adhésion, a été désignée par des académiques et par des politiques, comme un modèle d'état séculier et multipartiste où la séparation entre la religion et la politique représente un de ses piliers constitutionnels. De plus, le Premier Ministre Recep Tayyip Erdogan, apparaît comme un leader dans la zone méditerranéenne du fait des modifications de la politique extérieure turque. En d'autres termes, la Turquie n'est plus un pays totalement allié au monde occidental pour les arabes et assume désormais son rôle au niveau international. Cependant, cette détermination turque a été atteinte en faisant sienne la méthodologie européenne du pouvoir souple.

Mots-clés: Turquie, Union Européenne, Printemps Arabe, Politique Euro-méditerranéenne, Négociation, Pouvoir Souple.

Sumario: I. TURQUÍA-UNIÓN EUROPEA: EL ETERNO CANDIDATO. 1.1. Del Acuerdo de Asociación a la candidatura. 1.2. Las negociaciones interminables. II. TURQUÍA Y LA PRIMAVERA ÁRABE. 2.1. Las revueltas en el Maghreb y el Mashrek. 2.2. Turquía ¿modelo o inspiración? III. CONCLUSIÓN: «TAN DIFERENTES, TAN SIMILARES».

I. TURQUÍA-UNIÓN EUROPEA: EL ETERNO CANDIDATO

1. *Del Acuerdo de Asociación a la candidatura*

La Segunda Guerra Mundial dejó al continente europeo sumido en la destrucción política y económica, de manera que la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) abrió el camino de la reconciliación entre los pueblos y de la recuperación económica. Asimismo, Turquía iniciaba una etapa de cambios tanto políticos como económicos, de tal manera que la historia de ambas se entrelazó desde un principio. Dicho nexo se estableció el 31 de julio de 1959, transcurridos un año y medio de la entrada en vigor del Tratado de Roma¹, cuando Ankara, siguiendo los pasos que había dado Grecia dos meses antes, solicitó su entrada en las Comunidades Europeas. Sin embargo, la respuesta desde Bruselas descartó su incorporación, aunque le ofreció a cambio, como a Atenas, un Acuerdo de Asociación para la consecución de una unión aduanera que se firmó el 12 de septiembre de 1963². El instrumento significó la antesala de la ampliación ya que se fijó como objetivo final la entrada en el club de las Comunidades Europeas de Turquía pero sin especificar cuándo³. En otros términos, Bruselas restableció el equilibrio entre Atenas y Ankara ofreciéndoles exactamente lo

¹ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma) concluido por Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia el 25 de marzo de 1957.

² Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, Protocole n° 1: protocole provisoire; Protocole n° 2: protocole financier; Acte final – Déclarations (64/733/CEE), JOCE [2004] L 217, 3687-3697. Véase, en este sentido; ERALP, A., «Turkey and the European Community in the changing post-war international system» en BALKIR, C. y WILLIAMS, A. M. (eds.), *Turkey and Europe*, Pinter Publishers, London, 1993, pp. 24-44; REDMOND, J., *The next mediterranean enlargement of the European Community: Turkey, Cyprus, Malta*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, 1993; TOCCI, N. y EVIN, A. (eds), *Towards accession negotiation: Turkey's domestic and foreign policy challenges ahead*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2003; CAMYAR, I. y TAGMA, H. M., «Why does Turkey seek European Union membership? A historical institutional approach», *Turkish Studies*, vol. 11, n° 3 (2011), pp. 371-386; BAYRAM, M.H., «La Turquie et l'Union Européenne: une intégration par des étapes temporisées», *Revue de l'Union européenne*, n° 545 (2011), pp. 129-138.

³ Acuerdo de Ankara, párrafo IV del Preámbulo: «recognizing that the support given by the European Economic Community to the efforts of the Turkish people to improve their standard of living will facilitate the accession of Turkey to the Community at a later date». [...] Art. 28. «As soon as the operation of this Agreement has advanced far enough to justify envisaging full acceptance by Turkey of the obligations arising out of the Treaty establishing the Community, the Contracting Parties shall examine the possibility of the accession of Turkey to the Community.»

mismo. Hay que tener en cuenta que nos encontrábamos en plena Guerra Fría, por lo que los Estados Miembros no veían con malos ojos la adhesión de Turquía.

Durante la tercera y cuarta ampliación ingresaron los países mediterráneos: Grecia en 1981; España y Portugal en 1986. La razón que Bruselas esgrimió fue que la entrada de estos países sería beneficiosa a la hora de consolidar sus jóvenes democracias. En cambio, para el caso turco no se utilizó el mismo argumento, sino que la «democracia se consideraba como una condición *sine qua non*»⁴. Razón por la cual Turquía decidió presentar estratégicamente su solicitud el 14 de abril de 1987. La Comisión se tomó dos años y medio para preparar su dictamen⁵ sobre la idoneidad turca, aunque realmente lo que se pretendió fue posponer lo inevitable, la opinión negativa. Finalmente, la Comisión, tratando de suavizar la reacción del Gobierno turco, destacó que era fundamental intensificar las relaciones para ayudarle a completar lo antes posible su proceso de modernización política y económica⁶. Por lo tanto y siguiendo esta línea de acción, recomendó que las Comunidades propusieran medidas sustanciales, según el Acuerdo de Asociación, tendentes a aumentar la interdependencia e integración entre ambos⁷.

⁴ BOURRINET, J., «La CEE confrontée à la demande d'adhésion de la Turquie», *Revue du Marché Commun*, n° 324 (1989), pp. 78-86; AKAGÜL D., «La demande d'adhésion de la Turquie à la Communauté européenne. Quelques réflexions sur l'avis de la Commission», *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, n° 10 (1990), pp. 25-32.

⁵ Comisión Europea «Opinión sobre la solicitud de acceso de Turquía», SEC (89) 2290 final, Bruselas, 20 diciembre 1989.

⁶ Aunque Ankara había alcanzado cierto nivel de progreso económico, aún afrontaba las siguientes cuatro dificultades en dicho campo; una disparidad estructural entre la agricultura y la industria, una desproporcionada balanza comercial, un alto nivel de proteccionismo industrial, y una protección social bastante deficitaria. En cuanto al contexto político, la nueva Constitución, adoptada tras el golpe de estado, y sus reformas posteriores dirigidas a fortalecer el modelo democrático, no fueron suficientes ante los Estados Miembros. Por lo tanto, se señaló la situación de los derechos humanos y el respeto por las minorías como asuntos a tener en cuenta para futuras reformas legislativas. Finalmente, las disputas entre Turquía y Grecia, así como el conflicto dificultaban la ampliación.

⁷ Las medidas se centraron en los siguientes cuatro aspectos: la consecución de la unión aduanera, la reanudación e intensificación de la cooperación financiera, promoción de la tecnología y de la cooperación industrial, asimismo la consolidación de la unión política y cultural. Dichas medidas fueron recibidas en Ankara como guías hacia el acceso, sin embargo en Bruselas se consideraron como una intensificación de la cooperación. Además, Grecia utilice su derecho de veto en la cuestión de la reanudación del Cuarto Protocolo Financiero, ya que Atenas vinculó las relaciones euro-turcas a la solución del conflicto chipriota. De manera que dicho hecho trajo como consecuencia un mayor aislamiento de Turquía.

Teniendo en cuenta la respuesta desde Bruselas, ambas partes se centraron en la consecución de la unión aduanera, que se alcanzó en 1995, dando lugar a un momento de gran entusiasmo debido a que dicho acontecimiento fue considerado un paso cualitativo importante en el marco de las relaciones entre ambas partes⁸. Por consiguiente, el Gobierno de Ankara presentó nuevamente su solicitud de adhesión en 1997, la cual fue acogida con frialdad en el Consejo de Luxemburgo⁹ donde se subrayó la elegibilidad de Turquía, pero en cambio, no fue incluida en la lista de países candidatos –diez del ex bloque socialista, más Chipre y Malta– sino que se le propuso una estrategia concreta, al no cumplir con los criterios de Copenhague¹⁰.

Ankara mostró su contrariedad llegando a interrumpir el diálogo político y acusó a Bruselas de prejuicios y de no tratar a todos por igual, pues no entendía como a países vinculados al bloque socialista durante más de 40 años se les había otorgado el estatus de candidatos. La propia Comisión un año más tarde le dio de cierto modo la razón, al admitir que los Estados aspirantes aún se encontraban en la fase de consolidación del Estado de Derecho y de la democracia¹¹.

Ya en 1998, la Comisión reconoció los esfuerzos de Turquía para cumplir con los criterios de Copenhague, y finalmente, las aspiraciones turcas se vieron recompensadas en el Consejo de Helsinki, en junio 1999, cuando se le otorgó el estatus de país candidato a la Unión Europea. Así pues se beneficiaría de la estrategia de preadhesión conducente a estimular las reformas y un paquete de ayuda financiera¹². Ambas partes asumieron que el proceso se tradujo en reformas internas por parte del Gobierno turco.

⁸ Decisión n° 1/95 del Consejo de asociación CE-Turquía, de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera, [1996] DOCE L 35/1.

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado 12-13 diciembre 1997. Boletín Oficial de la UE n° 12/1997, punto 1.1.

¹⁰ Los criterios de Copenhague son los siguientes; instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión; y la capacidad de asumir las obligaciones y suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

¹¹ Commission Report 1998 on progress toward accession of the candidate countries, November 1998. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf>

¹² Consejo Europeo de Helsinki de 10-11 diciembre 1999, Boletín Oficial de la UE n° 12/1999, punto 1.1.

En 2002, llegó al poder el partido Addalet ve Kalkinma Pastisi (AKP) y comenzó la primera etapa en el poder de Erdogan, la cual se fijó como objetivo prioritario la incorporación a la UE, de manera que se profundizaron las reformas políticas. A pesar de todo, Ankara recibió un duro revés ese mismo año cuando el Consejo de Copenhague¹³ no determinó una fecha concreta para la apertura de las negociaciones al no cumplir aún con los requisitos políticos. Dos años después de la llegada al poder de AKP, la Comisión publicó una comunicación recomendando la apertura del proceso de negociación, aunque subrayó que el proceso de adhesión tenía carácter «evolutivo cuyo resultado no puede garantizarse de antemano.[...] Con independencia del resultado de las negociaciones y del proceso de ratificación subsiguiente, las relaciones entre la Unión Europea y Turquía deben garantizar que Turquía permanezca firmemente anclada en las estructuras europeas»¹⁴. En diciembre de 2002, el Consejo de Bruselas¹⁵ decidió que era el momento de iniciar el proceso de negociación ya que Turquía había promulgado importantes reformas en relación a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en general, y de diversos sectores tales como los derechos de las mujeres y de las minorías, en particular¹⁶.

2. Las negociaciones interminables

El 3 de octubre de 2005, tras más de 40 años de relaciones bilaterales, se abrieron las negociaciones entre la UE y Ankara. Ambas partes asumieron en ese preciso momento que el proceso se presentaba largo –entre 10 y 15 años– y lleno de obstáculos. Al año siguiente, comenzó la degradación de las relaciones euro-turcas debido a la no aplicación del Protocolo Adicional de

¹³ Consejo de Copenhague celebrado el 12-13 diciembre 2002, Boletín Oficial de la UE n° 12/2002, punto 1.1.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión*, COM [2004] 656 final, Bruselas, 6 de septiembre de 2004.

¹⁵ Consejo de Bruselas celebrado del 16-17 de diciembre 2004, Boletín Oficial de la UE n° 12/2004, punto 1.1. En el mismo sentido, TORREBLANCA, J.I., «La razón de Europa y la adhesión de Turquía», *Documento ARI*, n° 199 (2004), Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos; SCHMID, D., «La Turquie aux portes de l'Union vers une négociation politique?», *RMC*, n° 485 (2005), février, pp. 73-79; TEZCAN, E., «Reconnaissance de la République de Chypre par la Turquie: une nécessité pour l'adhésion de celle-ci à l'Union Européenne, mais il faudra du temps», *RMC*, n° 489 (2005), juin, pp. 377-380.

¹⁶ CONTRERAS, D., «Turquía: el largo camino hacia Europa», *Documentos de Trabajo n° 4*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo-CEU, 2004.

2005¹⁷. Por lo tanto, la Unión decidió en el Consejo de Ministros de diciembre de 2006 no abrir las negociaciones de 8 capítulos, asimismo, no cerrar provisionalmente ninguno hasta que Turquía cumpliera con su compromiso, según se establecía en documentos anteriores¹⁸. Después de dicho Consejo, Erdogan manifestó la injusticia que se estaba cometiendo contra su país en el caso chipriota, llegando a recalcar que no se prestaba atención al proceso de reformas iniciado por su Gobierno. De modo que se puede asumir que ese fue el acontecimiento que se produjo el cambio de dirección en la política exterior del AKP, ya que el Presidente Güll manifestó que sí se continuarían con las reformas pero estarían destinadas a la mejora del pueblo turco y no para satisfacer a la UE¹⁹.

Las negociaciones se retomaron el 27 de marzo de 2007 con la apertura del capítulo sobre empresa e industria y cada noviembre se publica un informe de progreso. El último del año 2011²⁰ cubrió el período entre octubre 2010 a septiembre del siguiente año, teniendo en cuenta las decisiones, la legislación y las medidas implementadas por el Gobierno turco. El diálogo político entre Bruselas-Ankara cubrió asuntos de interés mutuo en diversas áreas tales como; Oriente Próximo, Balcanes Occidentales, las relaciones afgana-paquistaneses y el Cáucaso. Sin embargo, el factor más importante es la constatación del descenso en la absorción del *acquis communautaire* respecto a la política exterior y de seguridad común (PESC). El informe confirmó la consecuencia del estancamiento del proceso de negociación debido a que al comienzo de éste en 2007, Turquía se alineó a las 45 de las 46 declaraciones dentro de la PESC, en cambio cuanto más crecía la oposición a su acceso por parte de los Estados miembros, Ankara se alejaba de las posiciones europeas. El último informe de progreso lo muestra claramente, ya que el Gobierno turco se ha alineado

¹⁷ Consejo Europeo, Decisión de 13 de junio de 2005 relativa a la firma del Protocolo adicional del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica y Turquía como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea, DO L 254/57, de 30 de agosto de 2005. Protocolo Adicional del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea, DO L 254/58, de 30 de septiembre 2005

¹⁸ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones exteriores celebrado el 11 de diciembre 2006. Boletín Oficial de la UE n° 12/2006, punto 1.1.

¹⁹ YAKEMTCHOUCK, R., «La Turquie: l'adhésion à l'Union Européenne en question?», *RMC*, n° 508 (2007), mai, pp. 295-301.

²⁰ Commission Staff Working Paper, *Turkey 2011 progress report*, SEC (2011) 1201 final, Brussels, 12.10.2011.

a 32 de 67 declaraciones (representando el 48%)²¹. Este hecho materializó la nueva política de asuntos exteriores de Turquía, es decir Ankara empieza a tener su propia postura ante el mundo, y un ejemplo de ello es el lanzamiento de la «Alianza de Civilizaciones» bajo los auspicios de Naciones Unidas y en colaboración con España²².

Las negociaciones están caracterizadas por un nivel altamente técnico con el añadido de una dinámica política complicada debido a que los propios Estados miembros se encuentran posicionados en dos grupos claramente divididos entre sí. De una parte, el Reino Unido, Italia y España que apoyan la candidatura de Turquía. Sin embargo, dichos Gobiernos no pueden ignorar que la gran mayoría de los ciudadanos europeos rechazarían el acceso de Turquía²³. De otra parte, el grupo liderado concretamente por Francia y Alemania, los cuales comenzaron una *pseudo* campaña en favor de una «*partenariado privilegiado*» en vez de la adhesión²⁴. Ahora bien, las instituciones, en general, y la Comisión, en particular, insisten que Turquía es Europa y por consiguiente, un firme candidato. Estas circunstancias y la crisis económica han

²¹ Comisión Europea, Informes de Progreso en el proceso de negociación entre la UE y Turquía: disponible en: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf>; <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf>; <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf>.

²² RIORDAN, S., «¿Alianza de Civilizaciones? o 'Alianza de los Civilizados'», *Documento ARI*, n° 41 (2006).

²³ GERHARDS, J. y HANS, S., «Why not Turkey? Attitudes towards Turkish membership in the EU among citizens in 27 European countries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 4 (2011), pp. 741-766. En el artículo se analiza los 27 Estados Miembros de la UE basado en datos del Eurobarómetro de 2006, de manera que ha aumentado el número de ciudadanos europeos que se oponen a la adhesión turca. Según los datos aportados solamente un tercio de la población estaría a favor, y los países con mayor número de apoyos a la ampliación son Rumanía, Bulgaria, Portugal y Suecia. Respecto a Austria solo un 5.6 por ciento y Francia el 24 por ciento secundan la entrada de Turquía, hay que tener en cuenta que ambos países afirmaron en su día que someterían el proceso a sendos referéndums. Las razones que se esgrimen en contra son las siguientes; coste económico, migración, diferencias culturales, ideología política, nivel de euroescepticismo, sin embargo, aparece un perfil, ciudadano europeo cercano a los partidos políticos de centro o izquierda, ateo, de nivel académico alto, empleado, que a su vez, aboga por un proceso de integración más profundo, quien apoya la candidatura turca. En el mismo sentido, AZROUT, R.; SPANJE, J. van; VREESE, C. DE, «Talking Turkey: anti-immigrant attitudes and their effect on support for Turkish membership of the EU», *European Union Politics*, vol. 12, n° 3 (2011).

²⁴ SENGIL, R., «La Turquie: allié privilégié ou codétenteur d'une souveraineté partagée?», *RMC*, n° 463 (2002), pp. 652-.

favorecido que la Unión se centre en sus asuntos internos durante los últimos años, en una especie de «*primero arreglar nuestra casa y después podemos abrirla a los demás*», lo que ha perjudicado sobre manera unas dilatadas negociaciones, ya de por sí difíciles²⁵.

II. TURQUÍA Y LA PRIMAVERA ÁRABE

1. *Las revueltas en el Maghreb y Mashrek: la Primavera Árabe*

La región mediterránea ha sido y es sinónimo de inestabilidad debido a los diferentes conflictos tanto cerrados como activos, por ejemplo: la cuestión del Sáhara Occidental (1975); el golpe de estado y posterior guerra civil en Argelia (década de los noventa); el eterno conflicto árabe-israelí (desde 1948); la isla dividida de Chipre (1974); las diferentes guerras del Golfo; Líbano y su larga contienda interna (1975-1990) y, finalmente, la criminalización de la zona tras el 11 de septiembre. A pesar de todo ello, es un área demográficamente joven, con un gran número de titulados que sufren una alta tasa de desempleo, donde en los últimos años se ha extendido la tecnología –canales de televisión por satélite, acceso a internet– pero no las libertades individuales. El índice de desarrollo humano de dichos países es medio, es decir no se encuentran en la extrema pobreza, pero no evolucionan²⁶.

Además, el gasto militar ha crecido a un importante ritmo, por ejemplo, el Ejército egipcio domina la esfera pública y privada a través de un gran entramado de empresas. Atendiendo al intercambio comercial regional, éste representa un porcentaje escaso y en los relativo al proceso de integración, la Unión del Magreb Árabe ha tenido un desarrollo *quasi* nulo.

²⁵ ARISAN, N.; ERALP, A., «El estado de las negociaciones Turquía-UE», *IEMed Anuario del Mediterráneo 2010* (2010), pp. 213-218; ILGAZ, M.; TOYGÜR, I., «EU-Turkey accession negotiations: the state of play and the role of the new Turkish foreign policy», *Working Paper Real Instituto Elcano*, n° 8 (2011). Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/336d3e00465f52cda4c4bfc4d090bb2e/WP8-2011_Ilgaz+_Toygur_EU_Turkey+_Accession+_Negotiations_Turkish+_Foreign+_Policy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=336d3e00465f52cda4c4bfc4d090bb2e>.

²⁶ Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, «Human Development Report 2011 Sustainability and Equity: a better future for all», 2011. Disponible en <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/bdr2011/>>. Los países mediterráneos afectados por la Primavera Árabe fueron clasificados entre un alto y medio índice de desarrollo, de hecho el Estado con un nivel más alto fue Libia y en cambio, Marruecos se situaba en lo más bajo de la tabla.

Hasta el año 2010, la UE²⁷ contaba como aliados a regímenes políticos autocráticos, líderes sin legitimación que ganaban elecciones «democráticas» con porcentajes de entre el 80 y 90 por ciento. En resumen, repúblicas hereditarias y monarquías de carácter absoluto. Sin embargo, algo cambió el 17 de diciembre en un pequeño pueblo tunecino alejado de los turistas europeos, en el que un joven vendedor de productos agrícolas se inmoló ante la desesperación de su situación. Allí comenzaron las revueltas, que se extendieron a otros países de la región y que se conocen como «Primavera Árabe»²⁸.

Estos acontecimientos prendieron la llama en la sociedad árabe que comenzó a salir a las calles para reivindicar un cambio político. En enero de 2011 cayó el presidente tunecino, Ben Alí, y se extendieron las revueltas a Egipto, Marruecos, Yemen, Argelia, Jordania, Bahréin, Libia y Siria. Dichos países, en un principio, anunciaron medidas de reformas pero con sus presidentes ostentando el poder, lo que provocó que la población decidiera no negociar. Los políticos aludían a que quienes realmente se encontraban detrás de las revueltas eran los «temidos islamistas» y que la caída de sus regímenes significaría el caos y la exportación al mundo occidental de migración y terrorismo.

²⁷ La política mediterránea de la UE data desde el Tratado de Roma, a través de los primeros Acuerdos de Asociación con Grecia, Turquía, ex-Yugoslavia, Portugal, España, Marruecos, Túnez, Egipto, Líbano, Siria, Jordania, Chipre e Israel. En 1972, comenzó la vía del marco global «Política Global Mediterránea» con nuevos Acuerdos de Cooperación y protocolos financieros, ahora bien, la ampliación de las Comunidades hacia el sur implicó la revisión de la política mediterránea dando lugar a la «Política Mediterránea Renovada», la cual redujo los objetivos y aumentó la financiación. La situación de la comunidad internacional de finales de los ochenta y principios de los noventa propició un encuentro histórico en Barcelona en 1995 dando lugar a la Declaración de Barcelona que anunciaba el nacimiento del Partenariado EuroMediterráneo o llamado Proceso de Barcelona. Dicha declaración instituyó 3 *baskets* –política y seguridad; económica y financiera, y humana, social y cultural– que se desarrollarían en los Acuerdos de Asociación, los cuales se basarían también la condicionalidad negativa. El «*Big Ban*» de la ampliación de 12 nuevos países trajo consigo una nueva adecuación de la política mediterránea, nuevas fronteras, dos regiones que se debían integrar bajo un mismo marco, nace la «Política Europea de Vecindad», cuyo principio básico es la condicionalidad positiva o los incentivos «*carrots*». Por último, la llegada al poder de Sarkozy y su negativa a la adhesión de Turquía, supuso el lanzamiento de la «Unión por el Mediterráneo» en 2008, donde se promociona la integración regional en diversos sectores concretos como la descontaminación del *Mare Nostrum*, la promoción de la paz, prosperidad y democracia o las energías renovables.

²⁸ Para más información sobre la Primavera Árabe: BASSETS, LL., *El año de la revolución: cómo los árabes están derrocando a sus tiranos*, Taurus, 2012, Madrid; AJAMI, F., «The ArabSpring at one: a year of living dangerously», *Foreign Affairs*, vol. 91, n° 2 (2012), March-April, pp. 56-65; DAL-ACOURA, K., «The 2011 uprisings in the Arab Middle East: political change and geopolitical implications», *International Affairs*, vol. 88 (2012), n° 1, January, pp. 63-79.

Finalmente, el conflicto interno sirio ha demostrado que la comunidad internacional ha sido incapaz de tomar otras medidas más allá de las estrictamente económicas, que lo único que producen es el desabastecimiento y el agotamiento de la población civil. En febrero de 2012, las Naciones Unidas y la Liga Árabe nombraron a Kofi Annan como *mediador* de las dos organizaciones para que, a través de sus buenos oficios, pudiese detener todo tipo de violencia y las violaciones de derechos humanos, a la vez que promoviese una solución pacífica a la crisis siria²⁹. El objetivo principal de Annan fue la implementación de la «propuesta de 6 puntos», la cual hizo un llamamiento al cese de la violencia armada en todas sus formas y por todas las partes involucradas en el conflicto, además de estabilizar el país. Sin embargo, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2042 que urgía la implementación del Plan de Annan, asimismo, dicho órgano subrayó que el Gobierno sirio debía dirigir la transición política mediante un exhaustivo diálogo político entre las autoridades nacionales y todo el espectro de la oposición siria³⁰.

El último recurso para evitar una cruenta guerra civil se tomó el 21 de abril, cuando el Consejo de Seguridad creó la «Misión de Supervisión de Naciones Unidas para Siria» (siglas en inglés UNSMIS) bajo el mandato de un Jefe observador militar, que comprendía un despliegue de hasta 300 efectivos no-armados para una duración inicial de 90 días. El mandato de UNSMIS consistió principalmente en la motorización del cese de la violencia y en el apoyo a la completa implementación de la propuesta de los 6 puntos del Enviado Especial³¹. A pesar de todos los esfuerzos de la comunidad internacional, la postura de China y de Rusia no ha permitido tomar otro tipo de medidas, y las que se han decidido no han mostrado su efectividad. A día de hoy, Siria está inmersa en una contienda civil entre el régimen de Assad y los denominados rebeldes; en definitiva, no hay signos de una futura resolución de la situación.

Atendiendo al desarrollo de los acontecimientos, se puede afirmar que las consecuencias políticas de la Primavera Árabe se pueden clasificar desde tres enfoques. El primero de ellos comprende aquellos países donde el régi-

²⁹ Secretary General 'Kofi Annan appointed Joint Special Envoy of United Nations, League of Arab States on Syrian crisis' (2012) SG/SM/14124.

³⁰ Resolución A/RES/2042 de 14 de abril de 2012 «La situación en el Oriente Medio».

³¹ Resolución A/RES/2043 de 12 de abril de 2012 «La situación en el Oriente Medio».

men cayó –Túnez, Egipto, Libia y Yemen–³². El segundo enfoque abarca los países donde la inmovilidad del régimen se ha prolongado hasta cierto punto –Argelia, Jordania y Bahreín–³³. En otros términos, la transición se encauzaría a través del poder tradicional, aunque se debe matizar que la problemática reside en la falta de legitimidad civil del propio proceso. Por último, el tercer enfoque lo representa el caso marroquí, donde el rey Mohammed VI ha establecido una «alianza» a través de una nueva Constitución emanada desde «palacio»³⁴. De modo que tras el referéndum y las posteriores elecciones se ha originado un partenariado entre el poder real y el partido islamista vencedor «Justicia y Desarrollo» para fortalecer la democracia y avanzar en la consolidación del Estado de Derecho. A pesar de dicho éxito, es conveniente señalar que se han producido algunas disfunciones debido al papel central que detenta la monarquía en el sistema político marroquí.

2. *Turquía: ¿modelo o inspiración?*

El enfoque turco relativo a la Primavera Árabe se puede analizar aplicando la declaración que el Ministro turco de Asunto Exteriores, Ahmet Davutoglu, empleó al describir a Turquía como un país que dado a su situación geográfica, histórica e identidad debería ocupar una posición central respecto a los asuntos globales. Davutoglu se refirió a la capacidad turca de conjugar sus antiguas alianzas con nuevos compromisos para así alcanzar una posición de poder blando que le permitiese consolidarse como mediador ante conflictos tanto regionales, como globales³⁵. El argumento tras dicha afirmación es que

³² Túnez, tras la convocatoria electoral se halla en un proceso constitucional; en el caso de Libia, ésta sufrió un conflicto interno solventado con ayuda internacional de la OTAN, encontrándose en estos momentos sumida en cierto vacío de poder. Egipto, tras la caída de Mubarak, el Ejército tomó las riendas del poder, se volvieron a celebrar elecciones al Parlamento que ganaron con amplia mayoría los islamistas. En Yemen, un año de inestabilidad trajo consigo la caída del Presidente Saleh, quien se ha exiliado en Estados Unidos enfermo de cáncer.

³³ En el caso de Jordania, el Gobierno cayó y el rey Abdullah II anunció cambios constitucionales. La parálisis en el poder es lo que ocurrió en Argelia, donde se celebraron nuevas elecciones parlamentarias en mayo de 2012, cuya participación ciudadana fue escasa y el «partido oficial» Frente Nacional de Liberación se alzó nuevamente vencedor con un 40% de los votos. Mientras en el Golfo Pérsico, la monarquía bahreiní fue apoyada por el Consejo de Golfo, el cual envió tropas para frenar la escalada de violencia.

³⁴ OTTAWAY, M., «Morocco: can the third way succeed?» «Disponible en <<http://carnegieendowment.org/2012/07/31/morocco-can-third-way-succeed/d3th>>

³⁵ ALTUNISIK, M. B., «La política exterior de Turquía en el siglo XXI», *Anuario Internacional CI-DOB 2011*, 2011, pp. 421-426.

Turquía cumple todos los requisitos para convertirse en un poder blando debido a su milagro económico. De modo que el concepto de «*swing State*» o *Estado columpio* creado por el *German Marshall Fund of the United States* (GMF), el cual lidera un proyecto relativo a los nuevos socios comerciales, se puede aplicar en su máxima extensión a Turquía³⁶. El concepto expone los diversos factores que serán decisivos a la hora de determinar la influencia geopolítica de Ankara –entre otros como Brasil o India–, a modo de ejemplo éstos serían el económico, el geográfico y el demográfico.

Por lo tanto, en el caso turco la materialización de dicho concepto se ha producido a través de su política de asuntos exteriores. En primer lugar, se ha venido trabajando para la normalización y la estabilización de las relaciones con el Maghreb y el Mashrek respectivamente. Sin embargo, la ocasión se presentó tras las elecciones parlamentarias que llevaron al AKP al poder en 2002, ya que el Ministro de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu, comenzó a aplicar la política de «cero problemas». La doctrina ha especificado que dicha orientación está destinada a mejorar y expandir las relaciones con sus vecinos directos mediante un enfoque polifacético y más cooperativo. En suma, el propósito turco gira en torno a una aproximación positiva hacia la región³⁷.

Aunque la apertura de las negociaciones con la UE fue un factor positivo, Turquía decidió que también era necesario concluir una serie de acuerdos tendentes a la libre circulación tanto de personas, como de mercancías con el Líbano, Siria, Jordania, Palestina, Egipto, Túnez y Marruecos³⁸. Estos acuerdos traerían como consecuencia directa el aumento de la interdependencia entre Turquía y sus vecinos, de manera que esta última se convertiría en el tercer socio comercial tras los Estados Unidos y la UE. Esta afirmación ha sido argumentada por Özlem Tür que ha indicado que el fundamento tras dicha decisión política versó sobre la necesidad de expansión del mercado turco, el cual bajo el mandato del AKP se ha transformado en un «Estado comerciante»³⁹.

³⁶ KLIMAN, D. M. y FONTAINE, R., «Turkey: a global swing state», Disponible en <http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/kliman_fontaine_turkey_globalswingstate_apr12.pdf>

³⁷ ÖNIS, Z.; YILMAZ, S., «Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP era», *Turkish Studies*, vol. 10, n° 1 (2009), pp. 7-24.

³⁸ Estos Acuerdos se han concluido entre 2004 y 2010. Todo ellos, salvo el del Líbano, han entrado ya en vigor.

³⁹ TÜR, O., «Economic relations with the Middle East under the AKP-trade, business community and reintegration with neighboring zones», *Turkish Studies*, vol. 12, n° 4 (2011), pp. 589-602.

En el momento que el mundo valoraba la magnitud de los acontecimientos en la región árabe, Turquía consideró que estaba ante la ocasión de reivindicarse como un líder regional. La argumentación se basa en las complicaciones que puede afrontar el proceso de transición de los países árabes debido a la falta de un modelo⁴⁰. De hecho, el área está ante dos modelos muy divergentes entre si en cuanto a la relación entre la religión y el Estado; de un lado, el iraní y el régimen de los Ayatolás; y de otro lado, el específico proceso turco. Ese modelo ha mutado desde un secularismo Kemalista a una conjugación de la tríada «democracia, Islam y economía de mercado». De ahí que Turquía atraiga tanto a la región como al mundo occidental convirtiéndose en un modelo inspirador para la transición⁴¹.

El plausible «liderazgo regional» de Turquía se concretiza en tres factores. El primero de ellos viene determinado por el carácter de los partidos políticos islamistas turcos que no demandan el establecimiento de un Estado islámico basado en la *shari'a*, sino más bien su objetivo es que la sociedad viva acorde a los principios del Islam. En consecuencia, a los ojos del mundo occidental los islamistas turcos siempre han jugado atendiendo a las reglas democráticas, ya que comparten la piedra angular de ambas corrientes. De ahí la simpatía que despierta Erdogan entre los líderes occidentales como el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y el Primer Ministro británico, David Cameron⁴².

⁴⁰ DIAMOND, L., «Why are there no Arab democracies?», *Journal of Democracy*, vol. 21, n° 1, pp. 93-104.

⁴¹ Más información sobre la reacción de Turquía: RODRÍGUEZ LÓPEZ, C., «¿Turquía como modelo para las transiciones árabes?», *Documento ARI Real Instituto Elcano*, n° 118 (2011); BECHEV, D. y KRASDEV, I., «Turquía busca el centro de su propio mundo», *Estudios de Política Exterior*, n° 143 (2011).

⁴² The White House, Office of the Press Secretary, 'Remarks by President Obama to the Turkish Parliament'. De hecho Turquía fue el destino del primer viaje del presidente Obama en abril 2009, y durante su visita pronunció un discurso histórico en la Gran Asamblea Nacional Turca dirigido a fortalecer las relaciones entre Ankara y Washington. Obama trasladó a los parlamentarios su posición de renovar la alianza entre ambos países. Además presentó a Turquía como un Estado fuerte, vibrante con una democracia secular, por supuesto, también se refirió a las dificultades de los últimos años, afirmando que es imposible que dos países aliados sostengan la misma línea ante todas las cuestiones. Asimismo, continuó desglosando los obstáculos tales como; la crisis económica, el terrorismo internacional, el cambio climático, los conflictos regionales entre otros. Para los cuales es necesario que en el futuro se construya una «confianza mutua». Finalmente, se refirió a Turquía como parte de Europa apoyando sin fisura su candidatura y felicitándola por los logros conseguidos. Disponible en: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament>>.

El segundo de ellos realza el milagro económico de Turquía durante la actual crisis mundial. Su economía se ha transformado desde un modelo basado primordialmente en la agricultura a uno orientado hacia la exportación⁴³. El nivel de crecimiento se ha complementado con el comercio y las inversiones en los países vecinos, tal como Kemal Kirisci señaló «[...] el comercio de Turquía con sus vecinos inmediatos ha aumentado desde los 4 billones de dólares en 1991 a los 82 billones de dólares en 2008, por consiguiente esto supone un crecimiento del 11,5 por ciento al 25 por ciento del total del comercio turco»⁴⁴. La consecuencia a nivel interno es que un porcentaje de los ciudadanos seculares le han dado su confianza al AKP, ya que Erdogan ha colocado a Turquía en el mapa económico mundial.

El último de los factores es consecuencia del incremento de popularidad de Erdogan en la región como resultado de sus críticas a los líderes europeos como Sarkozy en relación a la cuestión del genocidio armenio, o Merkel y su frontal oposición al acceso de Turquía. Además del apoyo del Primer Ministro a Hamás y su simpatía por los Hermanos Musulmanes que ha incrementado la tensión entre el eje Tel Aviv-Ankara que se inició con la Guerra de Gaza y el posterior incidente de Davos entre Erdogan y Peres en 2009, alcanzando su momento más álgido en 2010 cuando la «Flotilla de la Libertad» fue abordada por el Ejército israelí provocando la muerte de nueve nacionales turcos. Finalmente, la decisión de Erdogan de apoyar las demandas del pueblo árabe le abrió definitivamente las «calles».

La estrategia turca hacia la Primavera Árabe es abiertamente bicéfala, es decir, no ha adoptado una postura firme, sino que fluctúa según las circunstancias. De un lado, Ankara fue muy activa admitiendo la necesidad de un cambio político en Egipto, amparando las aspiraciones del pueblo tunecino y apoyando el papel de la OTAN en el conflicto libio, eso sí después de acusar a Sarkozy de perseguir el petróleo. En este punto, se ha de enfatizar la refe-

El primer ministro británico, Cameron, asumió el cargo en mayo de 2010, y Ankara fue su quinto viaje al extranjero en julio del mismo año. La transcripción de su discurso resume la postura oficial británica ante la entrada de Turquía a la UE, incluso comparó la situación actual a los tiempos donde el general De Gaulle rechazaba la adhesión del Reino Unido catalogándolo de no-europeos. Disponible en <<http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-in-turkey/>>

⁴³ YILMAZ DEDE, A., «The Arab uprising: debating the 'Turkish model'», *Insight Turkey*, vol. 13, n° 2 (2011), pp. 23-32.

⁴⁴ KIRISCI, K., «Turkey's «demonstrative effect» and the transformation of the Middle East», *Insight Turkey*, vol. 13, n° 2 (2011), pp. 33-55.

rencia de Erdogan al oro negro, ya que la expansión de la economía turca le obliga directamente a consumir más recursos materiales a un menor precio. Por esta razón el Gobierno turco ha comenzado a explorar otros aliados tales como Arabia Saudí para así garantizarse su seguridad energética⁴⁵.

Igualmente, Turquía contribuyó a la ejecución de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad que autorizó entre otras medidas, el establecimiento de una zona de exclusión aérea sobre Libia. La aportación turca se materializó en cinco barcos y un submarino. *A posteriori*, Erdogan comenzó una ruta por los países árabes implicados en la Primavera Árabe para expresar el apoyo de Turquía a los esfuerzos del pueblo⁴⁶. Los partidos islamistas que ganaron las elecciones tanto en Túnez como en Egipto recibieron la correspondiente visita del Primer Ministro turco. Éstos confirmaron en reiteradas ocasiones que se basaban en el modelo del AKP al tratar de dirigir la transición en sus respectivos países.

En cuanto a Siria, Erdogan mantenía una relación cordial con el Presidente Bashar al-Assad hasta el último año, cuando se rompió debido a la negativa de Damasco de detener el acoso a la oposición siria y a la población civil.⁴⁷ En marzo de 2012, Ankara mencionó la posibilidad de establecer un corredor humanitario entre los dos Estados. Siguiendo su enfoque, el político turco declaró que ante el fracaso del Plan de Annan, se tomarían todas las medidas necesarias para evitar incidentes en la frontera. Igualmente, cuando Damasco derribó un avión turco, Erdogan se refirió al artículo 5 del Tratado del Atlántico del Norte bajo el cual las fronteras turcas habrían de ser respetadas. En consecuencia, la postura turca ante el conflicto sirio defiende la apertura de un proceso de transición y, a su vez, apoya las aspiraciones de la ciudadanía.

De otro lado, la estrategia reside en rechazar la «exportación» del modelo, de hecho el Primer Ministro al ser entrevistado por *Times* sobre la relevancia de su país en la transición respondió «que si éstos querían su ayuda, ellos les suministrarían la asistencia necesaria. Sin embargo no tenían en considera-

⁴⁵ LINDENSTRAUSS, G., «Turkey and the Arab awakening: the glass half full, the glass half empty» en *One Year of the Arab Spring: Global and Regional Implications*, GUZANSKY, Y. y HELLER, M. A. (eds.). Disponible en <<http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291330948414.pdf>>

⁴⁶ Tras la llegada de Erdogan a Trípoli, éste se refirió al importante papel del pueblo libio en la caída del régimen de Kaddafi.

⁴⁷ ÁLVAREZ-OSORIO, I., «Siria-Turquía: una alianza en construcción», *Política Exterior*, vol. 25, n.º 139 (2011), pp. 110.

ción exportar su sistema»⁴⁸. Detrás de dicha declaración se haya el objetivo, de presentarse ante el mundo árabe como un igual ya que es un país que también se encuentra sumido en un proceso de consolidación de la democracia, y no como un «extraño» que aspira a afianzarse en la aldea global a través de ellos. En otros términos, Turquía quiere evitar la visión paternalista que ha caracterizado el enfoque de Bruselas y de Washington hacia la región. Atendiendo a este hecho, la aserción es que Turquía no quiere ser el modelo, sino la fuente de inspiración para la transición. En Siria, Erdogan ha conseguido dicho propósito debido a que varios líderes políticos de Marruecos, Egipto y Túnez han expresado en diversas ocasiones que Turquía y sus libertades democráticas les inspiran, aunque también insisten en el progreso económico turco como el arquetipo tras años de regímenes autocráticos.

Hasta el momento la respuesta de Ankara no se puede disociar de la de Bruselas⁴⁹. El principio vector de la política exterior turca «cero problemas con los vecinos» se puede extender a los últimos 40 años de las relaciones euro-mediterráneas. Partiendo de esta afirmación es comprensible que la confusión fuese la primera reacción de la Unión. Los tradicionales aliados en varios asuntos fundamentales como son la lucha contra el islamismo radical, el terrorismo internacional, el apoyo contra la migración legal –el Mediterráneo como una zona de contención– o la seguridad energética eran cuestionados por sus ciudadanos. Así pues, tras la sorpresa inicial, siguió un silencio y para finalizar una tardía y escasa respuesta.

⁴⁸ LINDENSTRAUSS, G., «Turkey and the Arab...» *opt. cit.*

⁴⁹ Sobre la reacción de la UE ver: FERNÁNDEZ, H. A. y SOLER I LECHA, E., «Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas», *Documento ARI Real Instituto Elcano*, n° 76 (2011); CARDWELL, P.J., «EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: overlapping policy frames in the EU's governance of the Mediterranean», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 2 (2011), pp. 219-241; TOCCI, N. y CASSARINO, J.P., «Rethinking the EU's Mediterranean policies post-1/11», *Istituto Affari Internazionali Working Papers*, n° 6 (2011); GRANT, C., «A new neighbourhood policy for the EU», *Centre for European Reform*, 2011; SCHAFER, I., «Europe's Mediterranean policy and the Arab Spring», *Orient*, vol. 52, n° 3 (2011), pp. 20-24; SCHUMACHER, T., «The EU and the Arab Spring: between spectatorship and actorness», *Insight Turkey*, vol. 13, n° 3 (2011), pp. 107-119; DE VASCONCELOS, A. (ed.), «The Arab democratic wave: how the EU can seize the moment», *IEMed Report*, n° 9 (2011); AJAMI, F., «The ArabSpring at one: a year of living dangerously», *Foreign Affairs*, vol. 91, n° 2 (2012), pp. 56-65; HOLLIS, R., «No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'ArabSpring'», *International Affairs*, vol. 88, n° 1 (2012), pp. 81-94; PETERS, J., *The European Union and the ArabSpring: promoting democracy and human rights in the Middle East*, Lanham, MD: Lexington Books, 2012.

Las declaraciones provenientes de las instituciones eran tímidas y poco comprometidas, ya que reflejaban su apuesta por el mantenimiento de la estabilidad de la zona. De hecho, la primera declaración de la Alta Representante y el comisario de Ampliación y de Política de Vecindad relativo a la situación en Túnez fue bastante general porque llamaba al no-uso de la fuerza y al respeto de los derechos fundamentales, a su vez que pedía la concertación de un diálogo entre las partes. Finalmente, la declaración conjunta subrayó que las relaciones bilaterales entre Túnez y Bruselas se hallaban en el proceso de reforzarse y requería un mayor compromiso tanto en cuestiones de derechos humanos como de las libertades fundamentales⁵⁰. Ya a nivel nacional, los líderes europeos llegaron en un principio a subestimar las revueltas e incluso varios ministros franceses se encontraban pasando sus vacaciones navideñas en Túnez y Egipto. Berlusconi que se enfrentaba a una crisis humanitaria también recalcó la falta de apoyo de las instituciones ante la «avalancha de migrantes» hacia Lampedusa.

La primera reacción institucional se produjo el 31 de enero de 2011 durante el Consejo de Asuntos Exteriores⁵¹, donde se apoyaron las aspiraciones del pueblo egipcio adoptando medidas restrictivas –congelación de fondos– para evitar la apropiación de recursos gubernamentales y se utilizó la palabra transición por primera vez. A continuación, en marzo, Ashton y la Comisión transmitieron una comunicación conjunta «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países mediterráneos meridional»⁵², donde se resaltó, en primer lugar, que la UE debía elegir claramente la opción estratégica de apoyar los principios en la que ésta se basa. Igualmente continuó recalcando que un Mediterráneo meridional democrático, estable, próspero y pacífico era compartido por todos, y para la consecución de dicho objetivo se proponían reformas mediante una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida dentro de un enfoque diferenciado –perspectiva asimétrica–. Dicho instrumento debía construirse a partir de tres elementos:

⁵⁰ Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia (2011) Brussels 11 January 2011. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf>

⁵¹ Consejo de Asuntos Exteriores – Consejo de Asuntos Generales de 31 de enero de 2011. Disponible en <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st00/st00002-re01.es11.pdf>>.

⁵² Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países mediterráneos meridional*, COM (2011) 200 final, Bruselas, 8.3.2011.

la transformación democrática y la consolidación de las instituciones –especial énfasis en las libertades fundamentales–; mayor asociación con los ciudadanos –concretamente la atención a los jóvenes–; y el desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador –apoyando principalmente a las pequeñas y medianas empresas–.

Los siguientes Consejos Europeos han seguido de cerca la situación mencionando los acontecimientos que se iban produciendo y en mayo se dio la bienvenida a otra comunicación conjunta «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»⁵³ sobre la nueva estrategia de la política europea de vecindad, en especial, a la luz de la Primavera Árabe, la cual reconsideró las propuestas de reformas políticas propuestas con anterioridad por la UE que no habían dado su frutos. El enfoque determinó que la nueva asociación sería concluida con cada uno de los países terceros mediterráneos atendiendo a sus necesidades, capacidades y objetivos siempre y cuando prosigan el proceso de reformas. Además, el papel principal de la organización europea comprendería la asistencia cooperativa basada en el concepto de condicionalidad, pero no desde su dimensión puramente positiva o negativa, sino mediante una tercera variante que conjuga ambos aspectos. En otros términos, la ayuda financiera estaría supeditada a la capacidad de reforma de los socios mediterráneos, y en el caso de una parálisis en la transición, ésta sería reducida o reconsiderada.

La iniciativa política se acompañó de un instrumento financiero concreto para el año 2011-2012, el programa *SPRING* procedente del mecanismo general IEVA. Éste se diseñó para responder a los retos socio-económicos a los cuales los países del Sur se enfrentarían durante la transición. Asimismo, las necesidades individuales y el concepto de «*más-por-más*» centrarían su aplicación. Sin embargo, la financiación no solamente emanaría de la UE, sino que también se podrían implicar los Estados miembros, así como otros actores internacionales.

Teniendo en cuenta las acciones de Turquía y de la UE, se puede afirmar que sus planteamientos respecto a la Primavera Árabe son más similares que diferentes porque ambas han reaccionado fundamentalmente influenciadas

⁵³ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*, COM/2011/0303 final, Bruselas, 25.5.2011.

por sus respectivos intereses económicos en el área. De un lado, Ankara necesita continuar su expansión económica y afianzar su seguridad energética. De otro lado, Bruselas no puede perder la oportunidad de consolidar su nuevo sistema institucional relativo a las relaciones exteriores, ni perder su posición como socio comercial en la región. Por lo tanto, en un primer análisis se puede concluir que ambas administraron sus respuestas de manera distinta. No obstante, al llevarse a cabo un estudio crítico puede observarse que las acciones no han sido tan opuestas: Erdogan ha llevado a cabo una política de gestos sin concretar futuras maniobras, y la UE ha dirigido la situación a través de sus cauces tradicionales añadiendo un nuevo instrumento financiero el programa *SPRING*.

Entonces, si ambas han utilizado la metodología del poder blando, podrían partir de esta base de cara a una colaboración futura. Así pues, Ankara podría proseguir su proyecto de erigirse líder regional inspirador de la transición reafirmando el apoyo del mundo occidental en su larga candidatura a la UE. El factor fundamental es que ante los árabes Turquía es percibida como «una de los suyos» que ha asimilado como propia la máxima contribución europea, la capacidad de actuar dentro de los parámetros del poder blando. En el caso de Bruselas, la colaboración con Ankara le permitiría romper con sus antiguos aliados a los ojos de los países del Maghreb y Mashrek. Y por último, la UE podría demostrar su aceptación al resultado de la Primavera Árabe desde el punto que el viejo continente conoce las demandas de la población civil y apoya, sin influenciar, la transición.

III. CONCLUSIÓN: «TAN DIFERENTES, TAN SIMILARES»

En el informe de progreso de 2011, se reitera el estancamiento de las negociaciones, al redundar en las razones de dicho *impasse* y no en una posible solución creíble para ambos. En este momento, es muy difícil predecir si Turquía es el modelo de cara a los países árabes considerando que cada uno de ellos posee sus propias características. Sin embargo, su *quasi* consolidada democracia, su crecimiento económico y su capacidad de absorber el concepto de diplomacia blanda le está dando buenos resultados. El proceso de acceso a la UE ha traído consigo varias consecuencias, la más importante la adopción de la metodología de establecer relaciones económicas para consolidar su posición y *a posteriori* erigirse como un líder regional.

En definitiva, Turquía necesita a la Unión y viceversa. La primera inspira a países que comienzan el largo camino de la consolidación de un Estado de Derecho, debido principalmente, a las reformas y políticas que ha llevado a cabo en su acercamiento a la UE. El futuro rol turco como líder de la región fortalece a Europa en la zona mediterránea porque utiliza sus instrumentos de diplomacia blanda. Sin embargo, deben afianzar su alianza en cuestiones comunes, de manera que el espacio mediterráneo de paz, seguridad y estabilidad, deje de ser un eslogan en cada comunicación de la Comisión o de las Cumbres multilaterales para convertirse en una realidad. La frase del actual Ministro de Asuntos Exteriores turco, Ahmet Davutoglu, «la adhesión llegaría hasta 2023, durante el centenario de la creación de la República.», resume las aspiraciones turcas, pero está por ver si este deseo se materializará o no. Ahora mismo, para cumplir dicho plazo, las negociaciones deberían intensificarse de forma extraordinaria y no considero que la UE esté preparada para enfrentarse a sus Estados Miembros, en particular Francia y Alemania, por lo cual, Turquía seguirá la senda del reforzamiento regional y de sus transformaciones internas.

Condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la Unión Europea

Limits and Conditions on the EU External Security Missions

RECIBIDO EL 25 DE AGOSTO DE 2012 / ACEPTADO EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Francisco RUBIO DAMIAN

Coronel del Ejército de Tierra Diplomado en Estado Mayor

Resumen: La identificación de los factores políticos y estratégicos que condicionan el desarrollo de las intervenciones exteriores de seguridad de la UE permiten determinar el modo de resolver las dificultades planteadas por tales condicionantes y establecer así las bases para el diseño de un modelo de intervención exterior europea. El artículo analiza el impacto de los intereses de la Unión en materia de seguridad, su política de intervención, capacidades, experiencia operativa y las tendencias políticas nacionales. Finalmente, se hace un estudio comparativo de las fortalezas y debilidades de la UE y la OTAN, pues se establece el supuesto de la conveniencia para ambas de desarrollar modelos de intervención compatibles, complementarios y capaces de establecer mecanismos de refuerzo mutuo, en beneficio de la paz y la seguridad internacional.

Palabras clave: Unión Europea; OTAN, Política Común de Seguridad y Defensa; seguridad, gestión de crisis; misiones; operaciones; amenazas; capacidades operativas.

Abstract: The identification of the political and strategic factors that influence the development of EU-led external security missions and operations allows us to determine how to resolve the difficulties posed by such conditions and therefore establish the foundation for the design of a European security intervention model. The article analyzes the impact of the interests of the Union's security, its intervention policy, capabilities, operational experience and national political trends. Finally, a comparative study of the strengths and weaknesses of both the EU and NATO is developed, as it is set the desirability of developing compatible, complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security

Key words: European Union; NATO; Common Security and Defence Policy; security; crisis management; missions; operations; threats; operational capabilities.

Résumé: L'identification des facteurs politiques et stratégiques que conditionnent le développement des interventions extérieures de sécurité de l'UE permettent de déterminer la manière de résoudre les difficultés projetées par tels conditionnements et d'établir ainsi les bases pour le dessin d'un modèle d'intervention extérieure européenne. L'article analyse l'impact des intérêts de l'Union en matière de sécurité, sa politique d'intervention, des capacités, de l'expérience opérationnelle et les tendances politiques nationales. Finalement, on fait une étude comparative des forces et des faiblesses de l'UE et de l'OTAN, Puisque s'établit la supposition de la convenance pour les deux de développer des modèles d'intervention compatibles, complémentaires et capables d'établir des mécanismes de renfort mutuel, au bénéfice de la paix et la sécurité internationale.

Mots clés: Union Européenne; OTAN, Politique de Sécurité et de Défense Commune; la sécurité; la gestion des crises; les missions; les opérations; les menaces; les capacités opérationnelles.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONDICIONANTES DE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE A UE. III. INTERESES INTERNACIONALES DE LA UE EN MATERIA DE SEGURIDAD. A) Primera fuente: desafíos, amenazas y objetivos estratégicos. B) Segunda fuente: misiones y operaciones PESD. IV. TENDENCIAS POLÍTICAS NACIONALES. A) Austria. B) Finlandia. C) Irlanda. D) Suecia. V. POLÍTICA EUROPEA DE INTERVENCIÓN EXTERIOR. A) Principios de la acción exterior. B) Finalidad de la acción exterior de la Unión y de sus miembros. C) Tipos de misiones de la Unión Europea. VI. LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA. VII. LA EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA. VIII. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS CONDICIONANTES DE LA UE Y LA OTAN. A) Principios de la UE. B) Zonas de interés. C) Legitimidad del mandato. D) Seguridad energética. E) Proliferación de armas de destrucción masiva. F) Actuación contra el terrorismo. G) Minimización del riesgo. H) Preferencia por las misiones no coercitivas. I) Rango de actuación de las operaciones militares. IX. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA. X. CONCLUSIONES. A) Conclusiones sobre los intereses europeos en materia de seguridad. B) Conclusiones sobre las tendencias políticas nacionales en la participación en intervenciones en el exterior. C). Conclusión sobre la política europea de intervención exterior. D) Conclusión sobre las capacidades y experiencia operativa. E) Conclusión sobre la complementariedad de los condicionantes de la UE y la OTAN.

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder por parte de la Unión Europea mediante las intervenciones exteriores de seguridad está condicionado por factores de muy diversa naturaleza. Su análisis permite determinar las circunstancias de aplicación de las acciones coercitivas e inductivas que mejor resuelven las dificultades planteadas por tales condicionantes y, de esta manera, establecer las bases que debieran regir este tipo de actuaciones.

En este artículo se emplea el término *intervención exterior* para diferenciarlo del resto de las actividades relacionadas con la seguridad y la defensa lideradas por otras organizaciones internacionales. Aunque la expresión *misión* está fuertemente arraigada como designación genérica, de forma más precisa reciben esta denominación las actuaciones exteriores civiles y las militares no armadas. El concepto *operación*, por su parte, es más adecuado para referirse a las situaciones en que se hace uso de la fuerza. En particular, se denominan operaciones las actuaciones exteriores de la OTAN, y misiones las de la ONU y la OSCE. La UE, por su parte, distingue sistemática y conceptualmente sus misiones civiles de sus operaciones militares.

La conveniencia de que la UE asuma el liderazgo, planeamiento y ejecución de actuaciones integrales en beneficio del enfoque global de la gestión de crisis, refuerza la preferencia por la denominación *intervención*, pues se adapta mejor a este concepto. Por lo tanto, a los efectos del presente artículo se entiende por intervención exterior de la UE todo tipo de actuación desarrollada en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que se base en la proyección de capacidades operativas civiles o militares fuera del territorio de la Unión.

En este campo, los factores que muestran mayor relevancia son los intereses de la Unión en materia de seguridad, las tendencias políticas nacionales, la política de intervención y capacidades de la UE, y su experiencia operativa. Teniendo en cuenta el firme vínculo político y estratégico entre la UE y la OTAN, se hace necesario incorporar elementos comparativos entre las dos organizaciones, pues tal como apunta el Concepto Estratégico de la OTAN 2010, debe presuponerse el interés para ambas de desarrollar modelos de intervención exterior compatibles, complementarios y capaces de establecer mecanismos de refuerzo mutuo, en beneficio de la paz y la seguridad internacional.

II. CONDICIONANTES DE LAS INTERVENCIONES EXTERIORES DE LA UE

Un planteamiento minucioso de la cuestión podría concluir que son múltiples y diversas las circunstancias susceptibles de condicionar el ejercicio del poder de las organizaciones internacionales, incluso cuando, como en este caso, se circunscribe exclusivamente a las intervenciones exteriores. Además de los factores mencionados anteriormente, podría argumentarse la utilidad de incluir otros tan dispares como el contexto geopolítico, el escenario económico, los compromisos internacionales, la configuración social interna, el desarrollo tecnológico, la relación de fuerzas, el nivel de riesgo percibido, las opciones de éxito, etc.

Sin embargo, estos elementos, aun incidiendo de forma manifiesta en las actuaciones exteriores, no son significativos para el diseño de las bases de referencia de un determinado modelo de intervención exterior. Esta afirmación, que pudiera parecer demasiado categórica, se basa en que estos condicionantes no suponen, de facto, una limitación estable en el diseño de modelos generales de intervención exterior. En efecto, la mayor parte de ellos actúan sobre los procesos iniciales de decisión política (intervenir o no y cuándo), mientras que el resto afectan al coste económico o se limitan a determinar la ventaja de empleo de ciertos activos y capacidades.

III. INTERESES INTERNACIONALES DE LA UE EN MATERIA DE SEGURIDAD

Para comprender cómo se interpreta en el seno de la Unión Europea en qué medida la defensa de sus intereses internacionales en materia de seguridad pueden provocar la decisión de realizar una intervención exterior, analicemos y comparemos dos fuentes de distinta naturaleza: los desafíos, amenazas y objetivos estratégicos identificados en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), y la experiencia operativa de la Unión en las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa.

A. Primera fuente: desafíos, amenazas y objetivos estratégicos

Aunque la EES diferencia desafíos y amenazas, considera que todos ellos afectan en más o menos medida a los intereses de la Unión. Así, los desafíos europeos para alcanzar su objetivo de seguridad son los recursos naturales, la

dependencia energética y las desigualdades sociales. Por otra parte, las amenazas identificadas en la EES son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Dicho de forma concisa, la forma en que los desafíos y amenazas ponen en riesgo los intereses de la Unión es la siguiente:

- *Recursos naturales.* La competencia por estos recursos es un factor potencial generador de conflictos. Para la UE, el calentamiento global agravará la competencia por el agua en las próximas décadas y creará, con toda probabilidad, disturbios y migraciones en diversas regiones (EES, capítulo I).
- *Dependencia energética.* Es un caso particular de los riesgos derivados de la competencia por los recursos naturales. La EES (2003) anticipó la preocupación por crisis como las del gas entre Ucrania y Rusia de 2006 y 2009, que hicieron peligrar el suministro a la UE. En ambas ocasiones se puso de manifiesto la gravedad del riesgo que supone no disponer de una estrategia que minimice la dependencia y asegure el abastecimiento energético básico¹. Esta circunstancia es aún más preocupante si se tiene en cuenta que estas crisis se produjeron sin que mediara intención manifiesta de agresión hacia los intereses europeos, lo que permitió alcanzar soluciones diplomáticas relativamente rápidas.
- *Desigualdades sociales.* La pobreza y la enfermedad generan inseguridad en gran parte del mundo en desarrollo. El fracaso económico suele estar ligado a problemas políticos y a conflictos que provocan situaciones de injusticia y causan frustración y flujos migratorios incontrolados. Dicho de otra manera, «la seguridad es una condición para el desarrollo» y la pobreza es una fuente de conflictos (EES, capítulo I).
- *Terrorismo.* Aunque en la actualidad el terrorismo se caracteriza principalmente por su alcance mundial y su relación con el extremismo religioso violento, las redes terroristas también actúan a nivel local. La política de la UE para la lucha contra el terrorismo internacional no se fundamenta en intervenciones exteriores, sino en actuaciones de índole interna orientadas a lograr la plena cooperación entre las fuerzas de po-

¹ A raíz de la crisis de 2009 la UE decidió construir el gasoducto Nabucco entre el mar Caspio y Europa Central a través de Turquía para diversificar la dependencia del gas ruso. Sin embargo, la percepción del riesgo no ha sido lo suficientemente preocupante como para impedir que el proyecto retrase su iniciación de 2011 a 2013, y el comienzo de las operaciones de 2014 a 2017.

licía, las administraciones aduaneras, los servicios de inmigración y los tribunales de justicia (orden de detención europea, coordinación de las políticas de asilo, controles en las fronteras exteriores de la UE, etc.).

- *Proliferación de armas de destrucción masiva.* La proliferación de armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas constituye la amenaza potencial más grave contra la seguridad de la UE. Los tratados internacionales, las disposiciones sobre el control de las exportaciones y las actuaciones diplomáticas y militares preventivas han frenado la expansión de este tipo de armas. Sin embargo, el incremento de la letalidad, el desarrollo y expansión de la tecnología de los sistemas de lanzamiento, la cambiante situación estratégica internacional y, sobre todo, la accesibilidad por parte de grupos terroristas a este tipo de agentes, incrementan notablemente la inestabilidad y podrían poner a la UE en situación de grave riesgo.
- *Conflictos regionales.* Los conflictos regionales, además de eliminar vidas, destruir infraestructuras y causar un grave perjuicio económico, constituyen una amenaza añadida para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. No es extraño que en estos conflictos se radicalicen las posturas enfrentadas, generando grupos extremistas y terroristas cada vez más importantes que acaben provocando la descomposición del Estado y la instauración de la corrupción y la delincuencia organizada. Todo ello provoca situaciones de enquistamiento o de escalada indiscriminada de la violencia que amenazan permanentemente la estabilidad regional. En función de sus intereses geoestratégicos, la UE se ha visto afectada en mayor o menor medida por conflictos regionales en los Balcanes, Georgia, los Grandes Lagos, el Cuerno de África, Libia, etc.
- *Descomposición del Estado.* El colapso de las instituciones del Estado, ya sea como resultado de un conflicto civil o de prácticas de mal gobierno (abuso de poder, debilidad de las instituciones y falta de responsabilidad), corroen los Estados desde dentro, haciendo inviable garantizar la seguridad, las leyes y el derecho a la propiedad. En el plano internacional, la multiplicación de los Estados fracasados debilita la gobernabilidad mundial y aumenta la inestabilidad regional, por lo que constituyen una amenaza para la paz y seguridad, y ponen en peligro el propio sistema internacional. En varias ocasiones, la UE ha sufrido las consecuencias negativas de este fenómeno –con frecuencia asociado

a la delincuencia organizada y al terrorismo– hasta el punto de verse obligada a aplicar acciones coercitivas, bien directamente o con posterioridad a una intervención inicial de la OTAN (Somalia y Kosovo).

- *Delincuencia organizada.* La piratería y el tráfico ilegal transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes y armas representan una amenaza interna a la seguridad de la UE, objetivo preferente de la delincuencia organizada. La lucha de la Unión contra las bandas de delinquentes tiene una doble dimensión, puesto que a la acción policial interna, nacional y comunitaria, une otras actuaciones en el marco de las intervenciones exteriores (Bosnia y Herzegovina, Somalia).

En este punto debe tenerse en cuenta que la Estrategia Europea de Seguridad define tres objetivos estratégicos, el primero de los cuales es precisamente «hacer frente a las amenazas» arriba descritas, al que se añade «crear seguridad en los países vecinos» y «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz» (EES, apartado II).

La seguridad en los países vecinos no hace sino dar lógica prioridad a los desafíos y amenazas que se sitúen en la periferia de la Unión, es decir, la cercanía geográfica incrementa en cualquier caso el interés de Europa. Se trata de una zona que en los últimos años ha vivido graves crisis internacionales cuya tipología coincide con buena parte de las amenazas antes descritas: seguridad energética (Ucrania), desigualdades sociales (flujos migratorios), conflictos regionales (Balcanes), descomposición del Estado (Kosovo), delincuencia organizada (Bosnia y Herzegovina) y terrorismo. Por otra parte, el multilateralismo eficaz persigue el buen funcionamiento de las instituciones internacionales, muy en particular la ONU, y la promoción de Estados democráticos.

Todo lo anteriormente expuesto permite identificar tres componentes básicos de los intereses internacionales europeos que deberían condicionar, o al menos priorizar, la acción exterior de la UE, incluidas sus misiones y operaciones: desde el punto de vista causal, los desafíos y amenazas ya mencionados; desde el punto de vista geográfico, la localización en la periferia europea; y desde el punto de vista de la legitimidad, el mandato de las NNUU.

B. *Segunda fuente: misiones y operaciones PCSD*

Una vez identificados, desde la perspectiva de los desafíos, amenazas y objetivos estratégicos establecidos en la EES, cuáles son los intereses internacionales de la organización en materia de seguridad, procede analizar, siquiera

brevemente, en qué medida las intervenciones exteriores de la Unión se compatibilizan con tales intereses. Dicho de otra forma, comprobaremos el grado de armonía y coherencia entre la estrategia europea y sus misiones, para lo cual se hacen las siguientes consideraciones.

- Multilateralismo eficaz

La intervención de una fuerza armada en el exterior y el despliegue de expertos militares requieren una base jurídica muy sólida. Por este motivo, y por actuar en línea con lo dispuesto en la EES, las operaciones militares PCSD se orientan a la cooperación con las NNUU (Artemis, EUFOR Chad/RCA) y actúan siempre bajo mandatos establecidos por resoluciones del Consejo de Seguridad (CSNU).

Las misiones civiles de la UE, por su parte, desarrollan actividades de asesoramiento, asistencia, tutoría, adiestramiento, seguimiento y observación, por lo que carecen, excepto en el caso de la EULEX Kosovo, de capacidad ejecutiva. Esta circunstancia ha hecho que, para el establecimiento de una misión civil europea, en la mayoría de los casos haya bastado con obtener una invitación formal de las autoridades locales y la aprobación de las principales partes implicadas, no estimándose necesario actuar bajo mandatos explícitos del Consejo de Seguridad (la serie de misiones EUPOL, EUJUST y EUBAM, así como la AMM, EUPAT, etc.).

Con todo, esta consideración no debe interpretarse como una brecha en la estrategia europea del multilateralismo eficaz, ya que ninguna de sus misiones civiles ha actuado de forma autónoma o en contra de las directrices y mandatos de las Naciones Unidas; muy al contrario, como norma se han establecido mecanismos de coordinación y cooperación entre las dos organizaciones y sobre el terreno.

- Zona de interés de la UE

La distribución geográfica de las 26 intervenciones exteriores de la UE, de las que 12 continúan operativas², es la siguiente: periferia de la UE, es decir, Europa y Mediterráneo, 12 intervenciones, 6 de ellas en curso; resto de África,

² No consideramos a la EUBAM Rafah (Territorios Palestinos) entre las misiones en curso, ya que, formalmente sigue operativa, desde junio de 2007 no realiza actividades al permanecer cerrado el paso fronterizo de Rafah.

11 intervenciones, 5 en curso; Indonesia, 1 misión civil cerrada; e Irak y Afganistán, 2 misiones civiles en curso. Estos datos indican que, desde una perspectiva geopolítica, los intereses exteriores de la UE en materia de seguridad se manifiestan con similar intensidad tanto en su periferia como en el continente africano, afirmación que se fortalece al verificar que ninguna operación militar europea ha desplegado fuera de estas dos zonas. Por lo tanto, la corta pero intensa experiencia de las intervenciones PCSD no se circunscribe exactamente a lo estipulado en la EES, sino que identifica otra importante zona de interés europeo en estrecha relación con las antiguas colonias africanas de naciones con fuerte liderazgo en la UE.

- Tipología de los mandatos

La UE no ha liderado ninguna intervención exterior motivada por los más graves desafíos y amenazas contemplados en la EES, esto es, los recursos naturales, la dependencia energética, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Ha mostrado, sin embargo, mayor interés en enfrentarse a otro tipo de amenazas en situaciones de baja intensidad como los conflictos regionales (Balcanes, África, Oriente Próximo), las desigualdades sociales (África), la delincuencia organizada (B-H, Somalia) y la descomposición del Estado (Somalia).

Por otra parte, la UE manifiesta una mejor disposición hacia el establecimiento de misiones civiles que de operaciones militares³. En particular, la gran mayoría de sus actuaciones se orienten hacia la modernización de las estructuras democráticas de los Estados a través de la reforma de sectores como el penal, judicial y, sobre todo, de la seguridad. Así, 11 de las 16 misiones civiles y 2 de las 7 operaciones militares PCSD han desarrollado importantes actividades de apoyo a la reforma de alguno de estos sectores, con especial dedicación al sector policial. Estas actuaciones no se llevan a cabo, como cabría suponer por lo determinado en la EES, en escenarios de Estados fallidos⁴, sino en contextos de estabilización y desarrollo posteriores a conflictos regionales.

³ Las 16 misiones civiles superan en más del doble a las 7 operaciones militares (no se contabilizan ni la misión cívico-militar de Apoyo a AMIS/AMISOM, ni la EUFOR Libia). La *ratio* aumenta a más del triple si se comparan las misiones en curso, 10 y 3.

⁴ El único caso de actuación europea en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad para hacer frente a las amenazas de un Estado fallido es la EUTM Somalia. EUPOL Afganistán se puso en marcha en un contexto más propio de la estabilización y el desarrollo democrático.

En cuanto a las intervenciones militares, destacan las operaciones de estabilización, las acciones contra la delincuencia organizada y las de apoyo a organizaciones internacionales como las NNUU y la Unión Africana. Todo ello lleva a concluir que, en la mayoría de las ocasiones, las intervenciones PCSD no hacen frente a toda la gama de riesgos y amenazas contemplados en la estrategia europea, sino a los que puedan gestionarse mediante actividades civiles y operaciones de baja intensidad.

IV. TENDENCIAS POLÍTICAS NACIONALES

Entre los miembros de la UE no existe, lógicamente, una absoluta unidad de criterio sobre el peso relativo que las políticas de poder blando y duro deberían tener en las relaciones internacionales. Las tendencias y tradiciones políticas y sociales de cada nación, aun basándose en los mismos principios y valores democráticos occidentales, distan de ser uniformes.

El desarrollo de una acción exterior coherente es uno de los aspectos en los que la UE debe mejorar para poder contribuir a la seguridad internacional en una medida que se corresponda con su potencial. Para ello, debe actuar en dos campos, la convergencia de instrumentos y capacidades de la Unión (programas de asistencia, fondos europeos para el desarrollo, capacidades militares y civiles, etc.), y el desarrollo de esfuerzos diplomáticos, junto con políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente (EES, apartado III).

El hecho de que coexistan en la Unión distintas formas de entender la gestión de crisis obliga, por una parte, a respetar en la medida de lo posible las distintas corrientes de opinión nacionales en las decisiones relacionadas con las intervenciones PCSD, y por la otra, a permitir que las naciones partidarias de acciones más resolutivas tengan opciones de llevar a cabo su política en el seno de una organización como la OTAN. De lo contrario, sería muy difícil compaginar la coherencia de la política de seguridad de la Unión con el incremento de la actividad exterior (otro de los aspectos a mejorar según la EES). Por lo tanto, el límite al ejercicio del poder coercitivo de la UE debería situarse dentro de lo asumible por los miembros con políticas más restrictivas al uso de la fuerza fuera de sus fronteras. En este caso, por *asumible* debe entenderse toda intervención que pueda acordarse haciendo uso de los mecanismos de que se ha dotado la UE para superar este tipo de reservas, es decir, la cooperación estructurada permanente, la cooperación reforzada y la abstención

constructiva. En el resto de las ocasiones los Estados interesados en intervenir deberían involucrar a la OTAN y actuar como aliados o asociados, según el caso, o como miembros de una coalición. Intentemos identificar los límites de lo asumible en la UE.

En principio, los países de la Unión en los que mejor ha arraigado a nivel social y político el concepto de no intervención armada y el fomento decidido de las políticas de *diplomacia blanda*, son los que no pertenecen a la OTAN. Debe entenderse, sin embargo, que el distanciamiento mantenido por estos países respecto de la política exterior de la OTAN, aun siendo significativo en algún caso, no representa una brecha insalvable. Es más, con la lógica excepción de Chipre, los pocos países de la UE que no pertenecen a la OTAN –Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Malta– son miembros del Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC) y de la Asociación para la Paz (APP). Veamos brevemente la situación de cada uno ellos⁵.

A. *Austria*⁶

Desde 1960 Austria ha participado con fuerzas armadas y personal civil en más de 50 misiones y operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria y de socorro ante desastres naturales. En la actualidad, participa de forma significativa en la operación Althea (B-H), en KFOR (Kosovo) y en FNUOS (Altos del Golán). Por lo demás, mantiene una presencia meramente testimonial (menos de diez personas) en otras misiones: ONUVT (Oriente Próximo), EUMM Georgia, UNFICYP (Chipre), ISAF (Afganistán), MINURSO (Sáhara Occidental), EUSEC RD Congo y UNOWA (África Occidental).

Estos datos muestran que la evidente postura activa de Austria hacia las intervenciones exteriores (histórico superior a 90.000 militares y civiles desplegados en misiones), no incluye la participación en operaciones ejecutivas, con excepción de las localizadas en sus proximidades geográficas (Bosnia Herzegovina y Kosovo). Incluso cuando en 2005 reforzó con 93 efectivos su

⁵ Por su escasa relevancia –FAS de 2.000 efectivos– no se hace una valoración de la situación en Malta.

⁶ Datos consultados en julio de 2012 en las páginas web de los Ministerios de Defensa y Exteriores de Austria. <<http://www.bmlv.gv.at/english/introle/introle.shtml>> y <<http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/extra-european-area/asia-pacific-region/afghanistan.html>>.

presencia en Afganistán, lo hizo exclusivamente durante tres meses y como apoyo al proceso electoral. En esta misma línea, Austria decidió participar en la abortada operación de asistencia humanitaria EUFOR Libia, mientras que no lo hizo en la operación militar de la OTAN Unified Protector, desarrollada en el mismo teatro de operaciones. Todo ello constituye la confirmación práctica de lo manifestado por el Ministerio de Defensa en su página web: «*Help abroad: Austrian soldiers contribute to international peacekeeping missions and to humanitarian or disaster relief operations*».

Por lo tanto, parece claro que Austria participará preferentemente en misiones que estén lideradas por la UE o por la ONU y que ejerzan el poder coercitivo de forma muy limitada. La excepción a esta política la constituyen las operaciones desarrolladas en su principal área de interés geopolítico (Balcanes), donde ha participado en operaciones militares lideradas por la OTAN. Por otra parte, esta postura nacional no supone un obstáculo para su apoyo, si bien de forma simbólica, a las operaciones resolutivas de la Alianza.

B. *Finlandia*⁷

Al igual que Austria, Finlandia tiene una larga tradición de participación en la gestión internacional de crisis a través de misiones de mantenimiento de la paz. Desde 1956 ha participado en 26 misiones y en la actualidad tiene fuerzas desplegadas en ISAF y KFOR. Además, mantiene una mínima presencia de analistas, mentores y observadores militares en ONUVT (Oriente Próximo), UNMOGIP (India y Pakistán), EUTM Somalia (Uganda), UNMIL (Liberia), UNMIS (Sudán) y las operaciones Althea (B-H) y Atalanta (Golfo de Adén).

El Acta de Mantenimiento de la Paz⁸ regula las intervenciones exteriores de Finlandia que no apliquen las medidas militares coercitivas comprendidas en los artículos 42 a 51 de la Carta de las NNUU (uso de la fuerza en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión). En

⁷ Datos consultados en julio de 2012 en la página web del Ministerio de Defensa de Finlandia. <<http://www.defmin.fi/english>>.

⁸ Nombre oficial: Acta sobre la participación de Finlandia en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, 517/84.

este documento no se prevé explícitamente la participación de contingentes finlandeses en operaciones de imposición de la paz, sino en actividades de mantenimiento de la paz, que incluirían la gestión militar de crisis y apoyo a la paz basadas en decisiones de la ONU o la OSCE y que tengan como finalidad la preservación de la paz y la seguridad internacional o la protección de acciones de ayuda humanitaria y de la población civil (Acta 517/84 capítulo 1, sección 1).

Los datos de participación militar en misiones ponen de manifiesto que, a pesar de que la normativa finlandesa solo contempla procedimientos para el despliegue de tropas en misiones de ayuda humanitaria y de mantenimiento de la paz, el principal esfuerzo de sus fuerzas en el exterior se aplica en operaciones de la OTAN con marcado carácter coercitivo (desde el principio ha participado en KFOR e ISAF). De hecho, el *Finnish Security and Defence Policy Report 2009* establece la validez del uso de la fuerza armada para la consecución de objetivos políticos, el impacto positivo de la OTAN para la seguridad y estabilidad internacionales, y la conveniencia de las operaciones de imposición de la paz y de las leyes internacionales⁹. Por lo tanto, no es previsible que Finlandia ponga impedimentos a la participación de miembros de la UE o del EAPC en las intervenciones coercitivas de la OTAN.

C. Irlanda¹⁰

Irlanda es otro ejemplo de compromiso con las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, en las que desde 1958 ha participado de forma ininterrumpida. En la actualidad tiene desplegado un pequeño contingente en la operación Althea (B-H), además de analistas y observadores militares en ONUVT (Oriente Próximo), KFOR (Kosovo), UNIFIL (Líbano), ISAF (Afganistán), EUTM Somalia (Uganda), MINURSO (Sáhara) y MONUC (RD Congo).

La caída del bloque comunista, la creciente importancia de las operaciones de imposición de la paz y el protagonismo de las intervenciones exteriores de la UE y la OTAN, han supuesto un reto al marcado carácter neutral de

⁹ Finnish Security and Defence Policy 2009. Government Report, p.p. 10, 34, 49 92, 95 y 100.

¹⁰ Datos consultados en julio de 2012 en las páginas web del Ministerio de Exteriores y Comercio, y de las FAS irlandesas.
<<http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=2>> y <<http://www.military.ie/overseas/current-missions>>.

Irlanda. Todo ello ha favorecido el nacimiento de organizaciones como PANA (Peace and Neutrality Alliance) que propugnan la implantación de una política de seguridad exterior enmarcada exclusivamente en la OSCE y en una ONU reformada. Esta línea de pensamiento, compartida con algunas agencias de ayuda humanitaria, está en contra de lo que consideran la militarización de la UE y de todo tipo de cooperación con la OTAN o con naciones que dispongan de armas de destrucción masiva. Se propugna que los militares irlandeses solo actúen en el exterior como fuerzas de mantenimiento de la paz bajo mandatos de las NNUU¹¹, por lo que cuestionan las actuaciones irlandesas en Afganistán y Kosovo.

Por su parte, en 2007 el Gobierno creó en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio una Unidad de Resolución de Conflictos (CRU) para mejorar la participación de Irlanda en estas actividades a nivel internacional. El trabajo de la CRU salvaguarda la tradicional visión irlandesa de la neutralidad y, en este sentido, no prevé asumir compromisos de marcado corte coercitivo. De hecho, la propia CRU evita mencionar las actividades de imposición de la paz, no así el resto medidas de consolidación de la paz:

«The work of the Unit builds on Ireland's tradition of UN peacekeeping, our commitment to overseas development aid, our experience of the peace process in Northern Ireland, and our commitment to human rights and the international rule of law. The Unit has focused its activities in the areas of peacemaking, peacebuilding and sharing the lessons of the Northern Ireland peace process»¹².

En definitiva, la sociedad y la política irlandesas tienen muy arraigados los conceptos de neutralidad y compromiso con la paz internacional, basados en la no intervención armada en el exterior. Esta postura minimiza las posibilidades de participación de las FAS de Irlanda en operaciones militares resolutivas y con mandato ejecutivo. Tampoco facilita, aunque no las impida, las intervenciones PCSD que conlleven el uso de la fuerza y la aplicación de otras medidas coercitivas.

¹¹ Objetivos de PANA: <<http://www.pana.ie/aims.html>>.

¹² Declaración tomada en julio de 2012 de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio, <<http://embassyofireland.org.za/home/index.aspx?id=86904>>

D. Suecia¹³

La política de neutralidad mantenida durante los últimos 170 años por Suecia ha propiciado que desde 1814 este país no haya tomado parte en ninguna guerra. Esta postura no ha impedido que, como en los casos anteriores, haya mostrado una actitud muy participativa hacia las misiones de la ONU, y que desde mediados de los noventa persevere en su compromiso con las intervenciones exteriores de la UE y la OTAN. De hecho, Suecia ha participado en todas las misiones civiles y operaciones militares PCSD y coopera cada vez más con la OTAN. En la actualidad, por ejemplo, tiene desplegado un importante contingente en ISAF (Afganistán), donde en 2006 sustituyó al Reino Unido en la jefatura del PRT de Mazar-e-Sharif. Además, ha contribuido de forma más que simbólica a la KFOR (Kosovo) y a la operación Unified Protector (Libia), en la que, de hecho, ha sido la única nación UE no OTAN. Sin embargo, la oposición al gobierno sueco (Partido de Izquierda –*Vänsterpartiet*– y Demócratas Nacionales –*Nationaldemokraterna*–) se ha opuesto en el parlamento a la participación en la operación de la OTAN en Libia. Por último, Suecia participa con una presencia significativa de militares y policías en UNMIL (Liberia).

Las directrices para la política de intervención exterior de Suecia están descritas desde 2008 en la *National strategy for participation in international peace-support and security-building operations* (en adelante, Estrategia Nacional). Su contenido marca con claridad la orientación de este país en relación con el ejercicio del poder coercitivo en las operaciones. En este aspecto es de destacar lo siguiente:

- *Apoyo a la paz*. Este término, utilizado a lo largo de todo el documento, engloba las diferentes medidas establecidas en el *Programa de Paz* de Boutros Ghali¹⁴, es decir, acciones de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, imposición de la paz,

¹³ Datos consultados en julio de 2012 en la página web del Ministerio de Defensa de Suecia. <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2060?setEnableCookies=true>>.

¹⁴ El escenario estratégico surgido tras el fin de la guerra fría obligó a replantear el concepto de misión de paz. Fruto de ello fue el informe titulado «Un programa de paz», que en junio de 1992 presentó el Secretario General de las NNUU, Boutros Ghali, y en el que se incluían las siguientes medidas: diplomacia preventiva (*conflict prevention*), medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*), operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), medidas de imposición de la paz (*peace enforcement*), medidas de consolidación de la paz (*peace building*) y ayuda humanitaria (*humanitarian operation*).

consolidación de la paz y ayuda humanitaria. Por lo tanto, mediante el empleo del concepto *apoyo a la paz*, Suecia contempla la posibilidad de participar en operaciones coercitivas de imposición.

- *Uso de la fuerza*. Incidiendo en el punto anterior, la Estrategia Nacional hace numerosas referencias al uso de la fuerza: «The principal task of the Armed Forces is the capability to engage in armed combat» (aptdo 4.4.), «A military peace-support operation can use force» (1.5.), «... Swedish participation in... peace-enforcing operations» (1.5.), etc.
- *Organizaciones internacionales*. La Estrategia Nacional considera que la pertenencia de Suecia a la UE y la ONU, así como la cooperación con la OTAN, son factores clave en la política nacional exterior, de seguridad y defensa. Así queda de manifiesto en varias ocasiones: «Swedish membership of the European Union and the United Nations is a key factor in the country's foreign, security and defence policy. Close cooperation with the defence alliance NATO is another key element» (1.2.), «Swedish operations will essentially take place in the framework of the UN, the EU, NATO and the OSCE. (1.3. y 1.4.)», etc.
- *Cooperación con la OTAN*. Por lo que se refiere en particular a la cooperación con la OTAN, la Estrategia Nacional es muy precisa al manifestar la gran importancia que tiene para Suecia: «It is in the interests of Sweden to continue to try to extend the scope of this cooperation. As far as Sweden is concerned, the possibility of participating in NATO-led crisis management operations is a key element in cooperation», «Sweden needs cooperation with NATO in order to be able to meet its need to develop capability to take part in international peace-support activity, regardless of whether this takes place under NATO, UN or EU command». (2.3.).
- *Mandato de NNUU*. La Estrategia Nacional determina de forma taxativa la necesidad de una resolución del CSNU previa a la participación sueca en cualquier misión: «A clear mandate under international law is essential for Swedish participation in peace-support operations. This also applies to guidelines on the use of force». «The principal requirement is that Swedish participation in peace-support operations will be based on a mandate from the Security Council» (1.5.). La única excepción a este requerimiento son las situaciones en las que el Consejo de Seguridad no sea capaz de actuar a tiempo para evitar todo tipo de delitos de lesa humanidad: «situations in which the Security Council

is unable to prevent genocide, crimes against humanity, war crimes, ethnic cleansing or other large-scale abuse, including systematic rape of women and exploitation of children in armed conflicts... In acute situations, when the Security Council fails to bear its responsibility, Sweden must carefully consider what can nevertheless be done to alleviate human suffering» (1.5.).

Por todo lo anterior puede concluirse que Suecia no pondrá inconvenientes, más bien al contrario, al despliegue de todo tipo de misiones y operaciones internacionales de la UE y de la OTAN, incluidas las que hagan un uso determinante de acciones coercitivas, siempre que estas intervenciones estén respaldadas por un mandato del CSNU, o al menos se realicen por expresa petición de las autoridades locales y el resto de las partes relevantes.

V. POLÍTICA EUROPEA DE INTERVENCIÓN EXTERIOR

La política exterior europea en materia de seguridad, es decir, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y las capacidades operativas constituyen los dos principales instrumentos con los que se ha dotado la Unión Europea para llevar a cabo sus intervenciones exteriores civiles y militares. La PCSD contiene los elementos básicos de lo que se podría denominar política europea de intervención exterior, subordinados a determinados preceptos generales establecidos en la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) y en la acción exterior de la Unión. Tanto los elementos básicos como los preceptos generales han sido adoptados en función de los intereses internacionales de la UE, lo que les confiere cierto carácter de estabilidad –sobre todo a los preceptos generales– y en definitiva constituyen uno de los principales factores que determinan el ejercicio del poder duro en las intervenciones exteriores de la Unión. A continuación se tratan los preceptos y elementos de mayor relevancia para la política europea de intervención exterior.

A. *Principios de la acción exterior de la Unión*

Toda la acción de la Unión, y por lo tanto sus misiones y operaciones, se basarán y fomentarán los principios de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, libertades fundamentales, dignidad humana, igualdad, solidaridad y, en definitiva, en los principios de la Carta de las NNUU y del

Derecho internacional (Tratado de la Unión Europea, TUE art. 21.1). Por lo tanto, para la defensa de sus intereses mediante el ejercicio del poder duro la UE establece un límite general definido por el respeto a dichos principios. Es más, fuera del ámbito de sus intereses podrá impulsar actividades inductivas para fomentar tales principios e incluso coercitivas en las situaciones más graves.

B. Finalidad de la acción exterior de la Unión y de sus misiones

Los límites de la acción exterior de la Unión definidos por sus principios se refuerzan y amplían en la determinación de su finalidad: defensa de sus valores, intereses, seguridad, independencia e integridad; consolidación de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; mantenimiento de la paz, prevención de los conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional; apoyo al desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza; fomento de la integración económica mundial; protección del medio ambiente; ayuda en situaciones de catástrofe natural o de origen humano; y promoción de la cooperación multilateral y la buena gobernanza mundial (TUE art. 21.2).

Por lo que respecta a la finalidad de las misiones, como parte integrante de la acción exterior, el TUE especifica que el empleo de las capacidades operativas de la Unión en las intervenciones fuera de su territorio tiene como objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (TUE art. 42.1). Llama la atención que el Tratado no mencione en este apartado las operaciones humanitarias, fundamentales en la mayoría de actividades de ayuda en situaciones de catástrofe. Tampoco incluye entre las finalidades de las misiones PCSD la defensa de los valores, intereses, seguridad, independencia e integridad de la Unión, a pesar de estar contemplada en el art. 21.2 y de que, en principio, dicha defensa podría apoyarse en una intervención exterior.

El detallado desglose de finalidades de la acción exterior de la Unión recae en la defensa de sus principios e intereses vistos anteriormente. Por otra parte, cuando el TUE hace mención a la finalidad en el ámbito de la seguridad internacional, emplea términos blandos e inductivos (mantenimiento de la paz, prevención de conflictos, fortalecimiento de la seguridad y ayuda humanitaria), evitando los de tipo coercitivo (imposición de la paz, o incluso

el término genérico de apoyo a la paz¹⁵). Sin embargo, se trata solo de una apariencia. En efecto, en 1970 la resolución 2735 (XXV) de la Asamblea General de las NNUU determinaba cuáles son las medidas de fortalecimiento de la seguridad internacional, entre las que figuran «reprimir los actos de agresión» (art. 8) e «imponer las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta» (art. 9)¹⁶. Por lo tanto, no cabe duda de que la finalidad de la acción exterior de la Unión ampara la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de todo tipo, incluidas las inductivas y coercitivas.

C. *Tipos de misiones de la Unión Europea*

Las misiones de la UE podrán desarrollar actividades de desarme, misiones humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia militar, de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización, pudiendo todas ellas contribuir a la lucha contra el terrorismo (TUE art. 43.1). En comparación con las clásicas misiones Petersberg (1992), este listado añade las actividades de desarme, las operaciones de estabilización y el apoyo a la lucha contra el terrorismo, si bien se echa de menos una mención explícita de las misiones de reforma del sector de la seguridad, tal y como se proponía en la Estrategia Europea de Seguridad.

Una vez más, la UE evita emplear la terminología que la ONU aplica a las operaciones militares de acentuado carácter coercitivo, es decir, las operaciones de imposición de la paz. En esta ocasión el término preferido es el de *restablecimiento de la paz* asociado al empleo de fuerzas de combate. En cualquier caso, la reiterada elusión en la normativa comunitaria de seguridad de un vocabulario preciso, parece estar orientada a remarcar la preferencia de la UE por la llamada diplomacia blanda, pero dejando al mismo tiempo abierta la opción de la participación y liderazgo europeo en todo tipo de operaciones. Esta salvedad parece estar en línea con la tendencia según la cual el empleo de la diplomacia blanda como única vía aceptable para hacer

¹⁵ Como se vio al tratar el caso de Suecia, el término *apoyo a la paz* engloba todas las actividades, inductivas y coercitivas del programa de paz de Boutros Ghali.

¹⁶ Capítulo VII de la Carta: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

frente a situaciones de abuso de los derechos humanos está perdiendo prestigio.

En este sentido, el informe anual 2011 de Human Rights Watch considera que el diálogo y la cooperación son una excelente opción a aplicar con los gobiernos con voluntad de cambio, pero que con demasiada frecuencia se convierte en una excusa para no hacer nada en relación con los gobiernos represivos. En la introducción al informe el Director Ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, hace un duro reproche a la falta de acciones resolutivas en favor de los derechos humanos y considera que los diálogos constructivos de la UE se encuentran entre los ejemplos más notorios de esta tendencia global (HRW World Report 2011, pp. 1 a 22).

VI. LAS CAPACIDADES OPERATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los factores más determinantes de las opciones de intervención exterior es, sin duda, el grado de disponibilidad de capacidades operativas. Consciente de ello, la UE está realizando un importante esfuerzo en el desarrollo de capacidades civiles y militares proporcionadas por los Estados miembros, además de contar con las posibilidades que le aporta la OTAN a través de los acuerdos Berlín Plus.

Los objetivos de capacidad civil y militar de la UE con horizonte en 2010 siguieron procesos paralelos definidos con el Objetivo Principal 2010 (militar) y el Objetivo Principal Civil 2010. Sin embargo, ya antes de alcanzar estos objetivos, los programas de capacidades de la UE se orientaron a la identificación de capacidades de doble uso civil y militar. Se pretendía dotar de un enfoque global a la gestión de crisis, teniendo en consideración todos sus aspectos y fomentando sinergias entre las facetas civil y militar del desarrollo de capacidades. Con esta idea se llevaron a cabo múltiples acciones, entre las que destacan la creación de la Dirección General de Planeamiento y Gestión de Crisis como único órgano de planeamiento político-estratégico y la elaboración del plan de acción del Consejo denominado *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead* (doc. 17285/10).

El plan de acción contempla actuaciones a corto, medio y largo plazo, y prevé la necesidad de desarrollar capacidades de doble uso en las áreas de asistencia sanitaria, apoyo logístico, transporte estratégico y táctico, sistemas de

información y comunicaciones, seguridad y protección de la fuerza, lecciones aprendidas, adiestramiento, información e inteligencia.

En definitiva, la UE ha unificado los procesos de desarrollo de capacidades operativas civiles y militares, priorizando las de doble uso. Esto, por una parte, facilita la aplicación de un enfoque global a la gestión de crisis, permitiendo desplegar bajo una dirección única misiones multidisciplinares, más operativas y mejor adaptadas a las características propias de cada conflicto. Por otra parte, la apuesta por las capacidades de doble uso puede limitar en cierta medida el desarrollo de las específicamente civiles o militares. En cualquier caso, las peculiaridades de la UE y su plan de acción de adquisición de capacidades, la sitúan en una posición privilegiada para la aplicación de un enfoque integral a la gestión de crisis respecto de otras organizaciones funcionales de naturaleza militar o civil.

VII. LA EXPERIENCIA OPERATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

La experiencia operativa de la UE es lo suficientemente amplia y dilatada en el tiempo como para proporcionar una imagen más o menos consistente de las preferencias y prevenciones de la organización en relación con las misiones y operaciones PCSD. A continuación, se apuntan las principales tendencias manifestadas en los escenarios de crisis en los que ha participado la UE como organización.

Bajo nivel de riesgo. La UE parece haber renunciado a llevar a cabo actuaciones exteriores de riesgo. Sus misiones civiles evitan los escenarios conflictivos, y cuando lo hacen, despliegan personal policial o militar no uniformado al amparo de operaciones militares de la OTAN. En cuanto a las operaciones militares, aunque cabría esperar que se desarrollasen en entornos más conflictivos, incluso hostiles, lo cierto es que también se han caracterizado por una marcada primacía de la protección de la fuerza sobre cualquier otra consideración estratégica. Esta política solo puede ser atribuible a la propia organización, ya que la práctica totalidad de los miembros de la UE han participado en operaciones de mayor riesgo lideradas por la OTAN (Afganistán) o por los EEUU (Irak).

Falta de enfoque integral. Con mucha frecuencia la UE ha desplegado misiones civiles y operaciones militares en el mismo territorio, simultánea o sucesivamente, no siendo extraña la coincidencia de dos y hasta tres inter-

venciones con mandatos diferenciados y cadenas de mando paralelas (República Democrática del Congo). Esta no es la mejor forma de gestionar situaciones de crisis con un enfoque global, más bien al contrario. Sin embargo, la evolución en el desarrollo de capacidades operativas permite vislumbrar un importante cambio en la manera de concebir, dirigir y ejecutar las actuaciones PCSD.

Preferencia por las misiones civiles. La UE tiene mejor disposición para el establecimiento de misiones civiles que de operaciones militares. Estas últimas requieren un alto grado de liderazgo, consenso y compromiso político, además de caracterizarse por su elevado coste, complejidad de planeamiento y ejecución, y por la posibilidad de sufrir bajas. Por otra parte, las misiones civiles demandan la disponibilidad de personal experto en una gran variedad de campos, entre los que destacan la administración pública, judicatura, fiscalía, policía, enseñanza, prisiones, fronteras, logística y comunicaciones. La UE, además de contar con tales expertos y de mantener un plan de desarrollo de capacidades operativas civiles, dispone del conocimiento, la experiencia y, sobre todo, la voluntad política para distinguirse por su contribución a la seguridad internacional en este campo. Por todo lo anterior, y porque los Estados miembros mantienen la opción de actuar en el marco de la OTAN, las misiones civiles PCSD han tenido un desarrollo mayor que el de las operaciones militares.

Misiones civiles de larga duración. La UE mantiene una presencia civil en la práctica totalidad de los escenarios en los que ha desplegado una misión, mientras que presenta mucha mayor determinación para cerrar sus operaciones militares. Este fenómeno es difícilmente atribuible a defectos en el planeamiento de una adecuada estrategia de salida solo para las misiones civiles, puesto que un mismo órgano, el Comité Político y de Seguridad, ejerce en ambos casos el control político y la dirección estratégica. Por lo tanto, la permanencia de las misiones civiles obedecería a la voluntad política de mantener la visibilidad de la acción exterior europea en una determinada región o, visto desde otro punto de vista, la UE tiende a involucrarse en misiones civiles allá donde le interese mantener una presencia de larga duración. Por el contrario, con demasiada frecuencia las operaciones militares PCSD han sido forzadas por algunas potencias europeas en función de sus intereses nacionales, lo que ha reducido su duración al mínimo indispensable para cumplir con los compromisos internos de la Unión (operación Artemis en RD Congo, EUFOR Chad/RCA).

VIII. COMPLEMENTARIEDAD DE LOS CONDICIONANTES DE LA UE Y LA OTAN

Son numerosos los documentos de la UE y la OTAN que apuntan la conveniencia de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. El Tratado de la UE especifica que la PCSD no interfiere en los compromisos de sus miembros en el marco de la OTAN (TUE art. 42.2 y 42.7). Más concreta se muestra la Estrategia Europea de Seguridad: recuerda el papel desempeñado por la Alianza en la integración y seguridad europeas (introducción); manifiesta la importancia que tuvo la cooperación con la OTAN para crear seguridad en los Balcanes (aptdo II); identifica a las relaciones transatlánticas como uno de los elementos centrales del sistema internacional (aptdo II); y reconoce que los «dispositivos permanentes UE-OTAN... refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis» (aptdo III).

En cuanto al punto de vista de la OTAN, el Concepto Estratégico 2010 (NSC2010) es determinante al incluir a la UE y a las NNUU como los más importantes socios internacionales de la Alianza, con los que trabajará más estrechamente en la prevención de crisis, gestión de conflictos y estabilización de situaciones postconflicto (prefacio). Por lo demás, el NSC2010 insiste en la importancia del vínculo transatlántico (párrafo 3) y en mantener una política de puertas abiertas a las democracias europeas (párrafo 27). Pero sobre todo, reconoce a la UE como socio estratégico indispensable de la OTAN y manifiesta que ambas organizaciones deberían desempeñar un papel complementario y de refuerzo mutuo en apoyo de la paz y seguridad internacional. Para ello se compromete a fortalecer la asociación estratégica con la Unión, mejorando la cooperación en las operaciones y en el desarrollo de capacidades, y ampliando las consultas políticas (párrafo 32).

En esta línea de pensamiento, la obtención de sinergias a través de la cooperación y del desarrollo de modelos de intervención compatibles y complementarios, beneficiaría a las dos organizaciones, a sus Estados miembros y, en general, a la comunidad internacional. De hecho, la experiencia indica que, además de lo previsto por los acuerdos Berlín Plus¹⁷, con frecuencia se

¹⁷ Berlín Plus es la forma abreviada con la que se denomina a un conjunto de acuerdos alcanzados entre la OTAN y la UE, adoptados mediante un Canje de Notas entre el SG/AR UE y el SG

producen situaciones de estrecha relación. Misiones lideradas por la UE y la OTAN han coincidido con distintos mandatos en los mismos teatros de operaciones (Somalia, Índico, Afganistán), o por el contrario, se han relevado mediante transferencia de autoridad del mismo mandato (Macedonia, Bosnia y Herzegovina). Por otra parte, las dos organizaciones han compartido reservas estratégicas y operacionales, llegando a establecer mecanismos de refuerzo mutuo entre EUFOR y KFOR en los Balcanes.

En este orden de cosas, resulta esencial comprobar que la OTAN y la UE no comparten las mismas limitaciones y condicionantes en el ejercicio de sus intervenciones exteriores. En términos generales, la Alianza ha demostrado tener mejor disposición para liderar el tipo de operaciones militares que no parecen ser del interés de la PCSD, estando en condiciones de contribuir a la seguridad internacional cubriendo las actuales carencias de la UE. Esta, a su vez, se ha convertido en un actor de primer orden en la gestión de crisis por medios no coercitivos, aportando a las misiones de carácter civil activos críticos inexistentes o insuficientes en otras organizaciones. A continuación se detalla la situación de la OTAN en relación con los condicionantes de la UE en sus actuaciones exteriores.

A. *Principios de la UE*

El respeto, promoción y defensa de los principios de la UE es el más inamovible y elemental de los condicionantes de las misiones PCSD. La sociedad europea nunca aceptaría que la Unión dejase abierta, siquiera remotamente, la posibilidad de que ninguna de las actividades de su acción exterior se desenvolviese fuera del marco establecido por estos principios. Por otra parte, se trata de un condicionante relativo, puesto que en realidad no limita la tipología, zona geográfica y motivación de las intervenciones.

Por lo que respecta a la OTAN, a pesar de ser una organización de naturaleza muy diferente a la UE, proclama y defiende los mismos principios. Así, el Tratado del Atlántico Norte es categórico su declaración inicial:

OTAN, fechadas el 17 de marzo de 2003 y conocidas como *Framework Agreement*. Estos acuerdos son consecuencia de la cumbre de la OTAN de Washington 1999 y del Consejo de Europa de Niza 2000, y constituyen la base de la cooperación entre las dos organizaciones en el ámbito de la gestión de crisis. Con ellos se permite a la UE hacer uso de activos y capacidades militares de la OTAN en beneficio de sus operaciones.

«Las partes de este tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los Gobiernos. Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley». En una formulación más acorde con las tendencias actuales, el NSC2010 incluye de forma explícita los derechos humanos entre los principios de la Alianza, considerados universales e inalterables: «... committed to the principles of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law. The Alliance is firmly committed to the purposes and principles of the Charter of the United Nations...»¹⁸

B. Zona de interés

El área geográfica de despliegue de las intervenciones PCSD se ha localizado mayoritariamente en la periferia de la UE y en ciertos territorios de las antiguas colonias africanas. Esta política es coherente con los objetivos estratégicos de la Unión (EES) y con los intereses nacionales de sus más destacados miembros.

La OTAN, por su parte, también considera, sin concretar límites geográficos, que la inestabilidad y los conflictos más allá de sus fronteras pueden amenazar directamente su seguridad (NSC2010, párrafo 11). Además, el concepto estratégico incluye continuas referencias al mundo en su totalidad, llegando a manifestar la posibilidad de lanzar operaciones en cualquier lugar en cooperación con las NNUU¹⁹.

¹⁸ NSC2010, párrafo 2. En el último párrafo (38) a estos mismos principios se le denomina *valores*, finalizando el documento estratégico de la siguiente forma: «These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve.»

¹⁹ NSC2010, párrafo 8: «Many regions and countries around the world are witnessing the acquisition of substantial, modern military capabilities with consequences for international stability and Euro-Atlantic security...»; párrafo 9: «The proliferation of nuclear weapons... threatens incalculable consequences for global stability...»; párrafo 13: «as a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption»; párrafo 26: «We are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons»; párrafo 28: «The promotion of Euro-Atlantic security is best assured... with countries and organizations around the globe»; párrafo 30: «develop political dialogue and practical cooperation... across the globe»; párrafo 31: «Cooperation between

En cuanto a la distribución geográfica de sus operaciones, al igual que las misiones PCSD, la Alianza ha tenido una presencia destacada en la zona periférica de la UE (Balcanes, Mediterráneo y Libia). Sin embargo, sus actuaciones en el resto de África han sido más restringidas y condicionadas a circunstancias muy concretas. Así, el apoyo a las misiones AMIS y AMISOM es consecuencia de la notoria falta de capacidades de transporte aéreo estratégico de la UA, y la operación Ocean Shield en el Golfo de Adén, además de contribuir al esfuerzo de la comunidad internacional contra la piratería, no es ajena a su proximidad estratégica a los teatros y escenarios circundantes al Mar de Arabia. Por lo demás, la OTAN mantiene su principal esfuerzo militar en Afganistán y fue la única organización capaz de lanzar con rapidez la operación de ayuda tras el terremoto de Pakistán, ambos fuera de la zona de interés de la UE.

C. *Legitimidad del mandato*

La posición de la UE es concluyente al basar la legitimidad de las operaciones militares PCSD en un mandato explícito del CSNU, mientras que admite que las misiones civiles puedan activarse después de la expresa autorización de las principales partes implicadas, entre las que siempre se incluye a las autoridades locales. Esta postura, de marcado carácter garantista, tiene su mejor acomodo en las intervenciones exteriores no ejecutivas, pero puede invalidar opciones de actuación coercitivas en situaciones críticas en las que no se dé el consenso necesario entre los países con derecho a veto en el CSNU, tal como sucedió en Kosovo en 1999.

En cuanto a la OTAN se refiere, aunque también se adhiere a los «propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas», en la práctica mantiene una postura menos sujeta a las decisiones del Consejo de Seguridad. Así, ante el desastre humanitario de Kosovo y la imposibilidad de acordar una resolución ejecutiva del CSNU, la OTAN desencadenó, sin mandato de la ONU, la operación Allied Force contra la República Federal de Yugoslavia. Por otra parte, la operación Active Endeavour, consecuencia de la invocación por pri-

NATO and the United Nations continues to make a substantial contribution to security in operations around the world»; y párrafo 38: «to preserve its effectiveness as the globe's most successful political-military Alliance».

mera vez del art. 5 del Tratado de Washington, se apoya directamente, según la postura oficial de la Alianza, en las resoluciones del CSNU contra amenazas a la paz y la seguridad internacional causadas por actos terroristas. Sin embargo, en el momento de lanzarse la operación, ninguna resolución del Consejo autorizaba de forma explícita esta operación naval en el Mediterráneo²⁰. Más recientemente, la operación Unified Protector de la OTAN en Libia ha ejecutado muchas acciones militares que responden a una interpretación cuanto menos laxa de la RCSNU 1973 (2011)²¹.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto que las mismas naciones que se muestran categóricamente contrarias a que la UE lidere una intervención manifiestamente coercitiva sin el preceptivo mandato del CSNU, pueden llegar a mantener una postura política más pragmática, por no decir la contraria, en el seno de la OTAN. Para ello solo hace falta que se den ciertas condiciones o circunstancias, normalmente relacionadas con la protección de los derechos humanos o la lucha contra el terrorismo internacional.

D. Seguridad energética

Garantizar el suministro de energía no es una tarea de índole típicamente militar, pero tiene una faceta de seguridad innegable. La UE, como se ha visto anteriormente, ha gestionado mediante actuaciones inductivas y diplomáticas las crisis relacionadas con una de sus principales amenazas, la dependencia energética.

Para la OTAN, la seguridad energética también es un reto esencial, cuyo éxito depende, en buena medida, del mantenimiento operativo de las rutas de comunicación, transporte y tránsito, especialmente ahora que los suministros se encuentran más expuestos a sufrir interdicciones (NSC2010, párrafo 13).

²⁰ La RCSNU 1373 (2001), de 28 de septiembre, en relación con «la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales», pone de relieve de forma muy genérica «la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas... para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenazas graves a la seguridad internacional» (art. 4).

²¹ La RCSNU 1973 (2011) autoriza la puesta en práctica de medidas conducentes a la protección de los civiles, el establecimiento de una zona de prohibición de vuelos, el embargo de armas y la congelación de activos libios. En numerosas ocasiones la OTAN ha justificado como necesario para la protección de civiles acciones como por ejemplo, el bombardeo de residencias de Gadafi e instalaciones de la televisión estatal libia, con el resultado de muertos no combatientes.

En este sentido, la estrategia de la OTAN busca ampliar sus capacidades para proteger las infraestructuras y rutas de tránsito críticas, así como establecer consultas entre los aliados sobre la base de evaluaciones estratégicas y planes de contingencia (NSC2010, párrafo 19). Sin embargo, varios motivos hacen que este mandato diste mucho de ser factible y que los aliados estén abordando el asunto con mucha prudencia²².

El primer motivo es la divergencia de intereses nacionales en una materia que se considera una cuestión económica interna sobre la que muchos países no debaten en foros internacionales²³. Un segundo motivo es la cuestión rusa y su posición clave en el suministro energético europeo. Los diferentes grados de dependencia energética del suministro ruso han hecho que los aliados, en ocasiones, mantengan posturas distintas en relación con las políticas exterior, energética y de seguridad de Rusia, lo que finalmente provoca incertidumbre sobre la conveniencia de entablar un debate, probablemente estéril, al respecto. Por otra parte, la aportación de la OTAN a la seguridad energética debería limitarse a complementar la actuación de otros actores internacionales más relevantes en la materia: la UE, la OCDE, la Agencia Internacional de la Energía e incluso el sector privado. El último motivo de la prudencia de la Alianza es su carácter de organización de defensa. A este respecto, los aliados son reacios a una implicación demasiado notoria de la OTAN en un asunto de naturaleza principalmente económica²⁴.

La dimensión militar del problema energético se ha materializado, sin embargo, en las operaciones aliadas en el Índico y en la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, que como la propia OTAN considera, garantiza la libre circulación de los recursos energéticos y la protección de los mismos frente a todo tipo de amenazas²⁵.

²² En referencia al establecimiento de nuevas capacidades, en agosto de 2010 la OTAN creó en el Estado Mayor Internacional la División *Emerging Security Challenges Division* (ESCD), encargada de proporcionar análisis estratégicos que permitan gestionar una respuesta coordinada ante las nuevas amenazas y retos no tradicionales, entre los que se incluyen el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ciberdefensa y la seguridad energética.

²³ Este problema también se produce en el seno de la UE, a pesar de ser una organización con un componente político y económico mucho más acusado que el de la OTAN. La política energética de la Comisión no ha impedido que los países miembros sigan gestionando individualmente sus suministros de energía.

²⁴ RÜHLE, M., «La OTAN y la seguridad energética». *Revista de la OTAN* (2011). <http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/ES/index.htm>.

²⁵ NATO's role in energy security: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49208.htm>

Por lo tanto, los intereses nacionales y las limitaciones estructurales de la Alianza han dificultado el desarrollo sistemático de una política aliada de seguridad energética. Con todo, la OTAN ha desarrollado tres líneas de actuación que fundamentan su estrategia en esta materia y que se adaptan a sus capacidades específicas. La primera línea es el intercambio de información e inteligencia entre los aliados, con los países socios y con el sector privado, con especial atención a las infraestructuras energéticas, las rutas de transporte, las amenazas terroristas y el suministro de combustible para las operaciones. La segunda es el fomento de la estabilidad –mediante procesos de reforma centrados en el diálogo político y la cooperación militar– en los países socios de Europa, el Cáucaso, Asia Central, Oriente Medio y la región del Golfo. Por último, la tercera línea de actuación consiste en ayudar a los países aliados en la protección de infraestructuras energéticas esenciales y en la supervisión de rutas marítimas y aguas territoriales, además de poner a su disposición las capacidades de planeamiento de emergencias civiles de la OTAN en los desastres provocados por el hombre, como los vertidos de petróleo²⁶.

Como conclusión, puede afirmarse que la seguridad energética es un motivo de preocupación tanto para la UE como para la OTAN, si bien esta última ha desarrollado una estrategia más elaborada para garantizar el suministro, integrando actuaciones que abarcan desde el diálogo y el asesoramiento, hasta las operaciones militares de protección de infraestructuras y rutas, pasando por el intercambio de información e inteligencia. En consecuencia, se podría considerar que la OTAN, también en este campo, es la organización que mejor complementa, mediante acciones coercitivas, las actuaciones preferentemente diplomáticas e inductivas de la UE.

Sin embargo, este juicio debe ser matizado. Las operaciones aliadas con evidentes implicaciones en la seguridad energética (Mediterráneo, Índico, Libia) siempre han tenido como base jurídica mandatos que destacaban otro tipo de justificaciones más acordes con la corrección política en el ámbito internacional. Así, se ha preferido poner el acento en la protección de la población civil o en lucha contra el terrorismo y la piratería. Esta particularidad consistente en evitar reconocer que la causa de una acción exterior coercitiva

²⁶ RÜHLE, M., «La OTAN y la seguridad energética». *Revista de la OTAN* (2011). <http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/ES/index.htm>.

o inductiva esté relacionada con la seguridad energética no es privativa de la OTAN, tal y como puede deducirse de las actuaciones de la UE en Georgia o de la coalición liderada por EEUU en las dos guerras del Golfo.

E. Proliferación de armas de destrucción masiva

La UE no ha liderado ningún tipo de intervención exterior, siquiera preventiva, como consecuencia de las crisis asociadas a la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento. Tampoco ha desarrollado políticas y estrategias comunes ante las amenazas relacionadas con este problema, uno de los más graves a los que se enfrentan las sociedades occidentales. Sin embargo, ha llevado a cabo diversas actuaciones de diplomacia blanda y poder de inducción que, por su fuerte interrelación con la lucha contra el terrorismo, se especifican más adelante en el apartado dedicado a esta amenaza.

La OTAN, por su parte, ha venido manifestando de forma ininterrumpida su preocupación con la existencia de armas de destrucción masiva y, en consecuencia, ha mostrado mayor dinamismo y resolución a este respecto. Así, se ha dotado de capacidades, políticas y estrategias específicas para hacer frente a los graves retos de la proliferación. Entre las capacidades pretéritas y actuales destacan, además de la División ESCD (2010), otras de la importancia de: el Grupo de Defensa de Alto Nivel sobre Proliferación (DGP, Cuartel General de la OTAN), centrado en las capacidades militares; el Grupo Político-Militar de Alto Nivel sobre Proliferación (SGP, Cuartel General de la OTAN), orientado hacia la dimensión política y diplomática; el Comité Conjunto sobre Proliferación (JCP), órgano asesor de alto nivel sobre los aspectos político-militares y de defensa; el Centro de Armas de Destrucción Masiva (WMDC, Cuartel General de la OTAN, 2000) como apoyo a la Iniciativa de Armas de destrucción Masiva (Cumbre de Washington, abril de 1999); el Batallón Multinacional de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (Liberec, República Checa, diciembre de 2003); el Centro de Excelencia de Defensa Conjunta Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (JCBRN Defence COE, República Checa, noviembre de 2007), cuyo cometido es formar y ayudar a crear nuevas estrategias y conceptos para la Alianza; y el Comité sobre Proliferación (CP, junio de 2010) que sustituyó y se hizo cargo de las funciones del DGP, el SGP y el JPC.

Por lo que respecta a las políticas y estrategias de la Alianza, además de lo especificado en el NSC2010, sobresalen documentos de alto nivel como el Marco Político de la Alianza sobre la proliferación de armas de destrucción masiva²⁷ (1994), la Iniciativa de Armas de Destrucción Masiva²⁸ (1999) y la política para la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y la defensa contra esas amenazas (2009). En general, estos documentos se caracterizan por aportar un grado de concreción que sobrepasa lo acostumbrado por otras organizaciones al tratar temas tan delicados. Como ejemplo, el Marco Político hace mención expresa al incumplimiento de los tratados internacionales por parte de Corea del Norte e Irak, y a las medidas políticas y de defensa que desarrollan la posición de la OTAN en materia de proliferación.

A pesar de todos estos avances, la OTAN sigue sin resolver la cuestión sobre su papel dentro de los esfuerzos internacionales para combatir la proliferación. El análisis de los documentos que definen las políticas de la Alianza pone de manifiesto que el equilibrio entre la dimensión político-diplomática y la de defensa dentro de la lucha contra la proliferación constituye a menudo un objetivo en sí mismo. Sin embargo, entre los aliados se está imponiendo la tesis de que el ámbito militar es donde la OTAN puede aportar un componente único e irremplazable a la arquitectura institucional internacional que deba hacer frente a las amenazas de la proliferación. Según esta línea de pensamiento, las actividades políticas, diplomáticas, de asociación y colaboración de la OTAN en el marco de la lucha contra la proliferación tienen sus limitaciones y sus retos, muy en particular si se comparan con las posibilidades de otras organizaciones como la ONU y la UE²⁹.

F. *Actuación contra el terrorismo*

La UE fundamenta la lucha contra el terrorismo internacional en actuaciones internas de muy variada naturaleza –policial, judicial, aduanera, de inteligencia– sin que hasta el momento haya mostrado interés en liderar ningún tipo de intervención con tal fin fuera de sus fronteras. Esto no significa

²⁷ Aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en el Consejo Atlántico de Estambul en junio de 1994 con el título de *Alliance policy framework on proliferation of weapons of mass destruction*.

²⁸ Aprobada en la Cumbre de Washington de 1999.

²⁹ TERZUOLO, E. R., «Lucha contra la proliferación de WMD». *Revista de la OTAN* (2005). <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/art3.html>>.

que la UE no lleve a cabo en este campo actuaciones enmarcadas en su acción exterior, sino que todas ellas tienen un marcado carácter de poder blando e inductivo. El exhaustivo informe que en 2010 presentó a la Asamblea el Secretario General Ban Ki-moon sobre la Estrategia Global de las NNUU contra el terrorismo (doc. A/64/818) abunda en ejemplos ilustrativos:

- Colaboración de la OMS con la UE para fortalecer la gestión de los riesgos biológicos y las prácticas de laboratorio a fin de ofrecer protección frente ellos (p. 14 / párr. 62).
- Numerosas actividades de colaboración entre el UNICRI (Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia) y la Comisión Europea, como proyecto sobre las consecuencias actuales y futuras para la seguridad de los avances en biotecnología (p. 14 / párr. 64), el sistema de gestión de conocimientos en materia de prevención del tráfico de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares en el sureste de Europa y el Cáucaso (p. 24 / párr. 108), la iniciativa EU-SEC llevada a cabo en Europa con la cooperación de la EUROPOL (p. 26 / párr. 116), etc.
- Reuniones promovidas por la UE o alguno de sus miembros en el marco de la Alianza de Civilizaciones, como la reunión ministerial (Austria, diciembre de 2008) «sobre el establecimiento de asociaciones entre Europa y el mundo árabe mediante el diálogo» y el consiguiente proyecto denominado «Mujeres y diálogo, empoderamiento y consolidación» (p. 43 / párr. 7).
- Financiación europea de programas en terceros países, como el del Centro de Yakarta de cooperación en materia de aplicación de la ley. Este organismo regional se estableció como una «medida estratégica encaminada a crear capacidad en los países de la región para combatir el terrorismo» (p. 66 / párr. 21).
- Acuerdos marco de asociación y cooperación, como el suscrito con Indonesia, «que incluye la posibilidad de cooperar en la lucha contra el terrorismo mediante el fomento de la capacidad, el intercambio de información y el diálogo en materia de políticas» (p. 69 / párr. B.27.o).
- Acuerdos con organismos regionales, como el suscrito por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) con la UE relativo a la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transnacional y las amenazas no tradicionales contra la seguridad (p. 90 / párr. 1).

La OTAN, sin embargo, ha sido más proclive a interpretar un papel complementario al de la UE, es decir, ha dejado en manos de los aliados la responsabilidad de actuar en sus respectivos territorios, mientras que simultáneamente ha liderado operaciones militares contra el terrorismo internacional. Son los casos de la operación Active Endeavour y de ISAF; la primera, lanzada para garantizar una presencia disuasoria que protegiera el tráfico civil en el Mediterráneo occidental contra una amenaza terrorista; la segunda, con el objetivo parcial de prevenir la reconstrucción de un santuario terrorista de Al Qaeda en Afganistán.

Lo anterior no descarta, más bien refuerza, la postura de la OTAN sobre que la lucha contra el terrorismo necesite de un enfoque multifacético, internacional y de colaboración, y que se alinee con cuanto establece la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (Asamblea General, 2006) y la Resolución del CSNU 1373 (2001). En este sentido, las operaciones militares deben entenderse como el complemento de las actividades de promoción del diálogo y la cooperación en sus propios foros, estructuras y marcos de asociación. Ejemplos de estas actividades y marcos de asociación son el plan de acción contra el terrorismo acordado por el Consejo de la Asociación Euroatlántica³⁰, los mecanismos de intercambio de información con los asociados de la APP, el Consejo OTAN-Rusia, las Comisiones de la OTAN con Ucrania y con Georgia y las asociaciones con Australia, Nueva Zelanda, Japón y la República de Corea.

Además de las operaciones militares, la Alianza está inmersa en otro tipo de actividades en el contexto de la defensa, centradas principalmente en el desarrollo de capacidades específicas, entre las que destacan el Centro de Excelencia para la Defensa contra el Terrorismo (COE-DAT, Turquía, junio de 2005), y los programas y proyectos de nuevas tecnologías para la protección de tropas, personal civil e infraestructuras.

G. Minimización del riesgo

Las intervenciones exteriores PCSD tratan de evitar los teatros de operaciones complicados en los que la previsión en el número de bajas propias, colaterales y enemigas sea difícil de asumir por la opinión pública. Las misio-

³⁰ El plan fue aprobado en la Cumbre de la OTAN de Praga 2002. Se centra en la cooperación práctica en el intercambio de información, el planeamiento para la gestión de emergencias civiles y el control de fronteras.

nes civiles han tendido a eludir los escenarios conflictivos, mientras que en las operaciones militares, aunque habitualmente actúan en teatros más complejos, ha prevalecido el criterio de protección de la fuerza sobre otras consideraciones estratégicas. Estas limitaciones no son exclusivas de la UE, pues es normal que las organizaciones internacionales tengan muy presente este factor al plantearse la posibilidad de participar en una misión fuera de su territorio. Entre los variados motivos que propician esta política de intervención destaca la creciente importancia que la opinión pública occidental otorga al coste humano de las operaciones, tal como manifestó el profesor John Mueller al tratar el asunto del llamado síndrome de Irak: «*as casualties mount, support decreases*»³¹.

Esta política, sin embargo, se manifiesta de forma más acusada en la UE que en la OTAN y que en las coaliciones ad-hoc lideradas por los EEUU, probablemente debido a dos circunstancias determinantes. En primer lugar, a la visión que los miembros de la Unión, no solo los considerados neutrales, tienen de los diferentes papeles que deben desempeñar la UE y la Alianza en el contexto internacional. Y en segundo lugar, a la fuerte determinación política mostrada por EEUU en su liderazgo de la Alianza, capaz de lograr el respaldo y la participación de la gran mayoría de los miembros de la UE en operaciones militares aliadas de alto riesgo.

H. *Preferencia por las misiones no coercitivas*

La Alianza Atlántica dispone de mejor disposición y mayor capacidad operativa que la UE para realizar acciones coercitivas y ejecutar mandatos ejecutivos. Por su parte, la UE muestra una alta capacidad y gran experiencia en las misiones basadas en actividades inductivas, con la única excepción de las operaciones desarrolladas en su área de interés en el continente africano, donde ha liderado intervenciones coercitivas de marcado protagonismo francés (operación Artemis, EUFOR Chad/RCA).

Al igual que en las operaciones con elevado número de bajas, la política de intervención y los propios hechos han revelado que los miembros de la UE prefieren dejar en manos de la OTAN las misiones de naturaleza coercitiva y, en su caso, adquirir compromisos de participación y apoyo con la Alianza. Es muy probable que esta situación sea consecuencia de que, aunque no se debe

³¹ MUELLER, J., «The Iraq syndrome», *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre 2005). <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61196/john-mueller/the-iraq-syndrome>>.

identificar indefectiblemente las operaciones de riesgo con las coercitivas y ejecutivas, lo cierto es que la seguridad suele disminuir en la misma medida en que aumenta la carga de imposición y las partes afectadas.

I. Rango de actuación de las operaciones militares

Las intervenciones exteriores PCSD contribuyen a la seguridad internacional mediante la gestión de crisis en escenarios de baja intensidad, otorgando mayor protagonismo a las misiones civiles y orientando su esfuerzo hacia la modernización de las estructuras democráticas de los Estados en situaciones de postconflicto. Entre las operaciones militares, menos numerosas y duraderas, destacan las de estabilización, las de apoyo a organizaciones internacionales y regionales, y las acciones contra la delincuencia organizada. En su conjunto, las misiones de la UE reflejan la preponderancia que en la organización tienen la diplomacia preventiva, el diálogo constructivo y la cooperación. De hecho, aunque la normativa europea prevé la posibilidad de llevar a cabo acciones de todo tipo –de atracción, inductivas y coercitivas– presta escasa atención a detallar las condiciones para el empleo de la fuerza.

En la práctica, las intervenciones militares PCSD han restringido el rango de actuación a las operaciones de corta duración y baja intensidad, reduciendo al máximo las operaciones disuasorias y, sobre todo, las de combate. Estos condicionantes no permiten a la UE hacer frente a los más graves riesgos y amenazas contemplados en la estrategia europea –dependencia energética, terrorismo y proliferación– en las situaciones que requieran el uso resolutivo, intensivo y sostenible de la fuerza armada.

La OTAN, cuyo potencial y experiencia para desarrollar misiones civiles no son comparables con los de la UE, posee sin embargo, una capacidad única en la esfera internacional para la gestión de conflictos de media y alta intensidad. Además, en los Balcanes y en Libia ha demostrado tener una excelente disposición política para emplear su potencial en beneficio de la comunidad internacional y muy especialmente de los intereses de la UE.

IX. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

Muchas son las fortalezas y potencialidades de la UE en el campo de la seguridad internacional y, más concretamente, en el de las intervenciones exteriores. Su capacidad de influencia internacional y potencial económico,

así como su propia naturaleza como asociación, en el que la política exterior y de seguridad constituye solo una parte, aunque fundamental, de sus actividades, le confieren indudables ventajas para la gestión integral de las situaciones de crisis. En particular, las intervenciones PCSD pueden beneficiarse, entre otras, de las siguientes fortalezas de la UE:

- Entre los objetivos básicos de la UE se encuentra el de contribuir a la paz y la seguridad internacionales (TUE, art. 3.5). Esta es la más elemental de las fortalezas de la Unión, pues pone de manifiesto el firme compromiso de la organización para mantener una posición activa y resolutive en este campo.
- En coherencia con el compromiso del punto anterior, la UE está inmersa en un proceso de construcción de una política de seguridad propia estructurada desde los puntos de vista institucional, organizativo y normativo. Se articula mediante la Acción Exterior de la Unión Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común, y la Política Común de Seguridad y Defensa.
- Desde 2011, la UE ha integrado en un único proceso el desarrollo de las capacidades operativas civiles y militares, prestando especial atención a las capacidades de doble uso.
- En el ámbito de las capacidades civiles, imprescindibles para conseguir un enfoque integral de la gestión de crisis, la UE es la organización que posee las capacidades críticas necesarias para hacer frente a cualquier tipo de contingencia. Esta circunstancia sitúa a la Unión en la mejor disposición para liderar una misión civil o para hacerse cargo del componente civil de una intervención integral.
- El grado de desarrollo de las capacidades militares es suficiente para ejecutar de forma sostenida operaciones de baja intensidad y para cumplir mandatos no ejecutivos. Junto con el resto de capacidades operativas, permiten a la UE liderar todos los componentes de una intervención exterior de carácter integral, siempre que el componente militar no requiera aplicar esfuerzos de mayor intensidad.

Por lo que respecta a las debilidades de la UE en el liderazgo y ejecución de misiones exteriores, sus principales dificultades vienen determinadas por la negativa de sus miembros a que la Unión se ponga al frente de misiones de marcada naturaleza coercitiva y, en consecuencia, por el reducido desarrollo de capacidades militares propias. Como se ha visto con anterioridad, la OTAN está en condiciones de suplir las limitaciones europeas en materia de

defensa, con independencia de que la PCSD proporcione a la UE un medio para contribuir, asumiendo mayores responsabilidades, al fortalecimiento del vínculo trasatlántico y a la seguridad común e internacional. Dicho de otra manera, la Unión y la Alianza se encuentran en condiciones de beneficiarse mutuamente mediante el desarrollo de políticas de seguridad y defensa coordinadas que, cuanto menos, prevean el refuerzo recíproco y minimicen costosas duplicidades.

X. CONCLUSIONES

El análisis de los factores condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la UE permite establecer, como conclusión general, las posibilidades y limitaciones de la UE en el ejercicio del poder duro en beneficio de la seguridad internacional. Teniendo presente el potencial derivado de la complementariedad UE-OTAN, estas conclusiones podrían servir de base para el desarrollo de un modelo europeo de intervención exterior factible y deseable.

A. *Conclusión sobre los intereses europeos en materia de seguridad*

El marco conceptual de los riesgos, amenazas y objetivos estratégicos, corregido y ampliado por la realidad de las misiones y operaciones PCSD, permite identificar con cierta precisión los intereses reales en materia de seguridad capaces de ocasionar una intervención exterior de la UE. Desde un punto de vista geográfico, las *zonas de interés* preferente de la UE se limitan, en primer lugar, a su periferia, pero también a los territorios de las antiguas colonias africanas de sus miembros. La Unión se verá, por tanto, afectada por cualquier situación potencial de crisis en una de estas zonas, muy particularmente por las siguientes:

- Las desigualdades sociales susceptibles de generar flujos migratorios incontrolados o situaciones de crisis extrema.
- Los conflictos regionales en general, pero en especial los que puedan sufrir un proceso de radicalización que conduzca a la escalada de la violencia y a la formación de grupos extremistas y terroristas.
- Los Estados fallidos incapaces de controlar actividades de delincuencia organizada en contra de intereses económicos europeos.

Por último, cabe destacar que, además de la delimitación geográfica de las zonas de interés, el análisis de los intereses de la Unión permite identificar otros tres factores condicionantes de las intervenciones europeas:

- La legitimidad basada en mandatos de la ONU o en la expresa aprobación de las autoridades locales.
- La preferencia por actuaciones de poder inductivo en los casos de amenazas relacionadas con la proliferación y la dependencia energética.
- La ejecución de acciones coercitivas contra el terrorismo únicamente dentro del territorio de la unión.

B. Conclusión sobre las tendencias políticas nacionales en la participación en intervenciones en el exterior

Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia han pertenecido al movimiento de los países no alineados y consideran que la neutralidad es un elemento central de su acción exterior. Sin embargo, como el resto de la sociedad occidental, entienden que la actuación contra las amenazas a la seguridad internacional surgidas tras la caída del muro de Berlín requiere acciones de cooperación multilateral y, en ocasiones, una presencia militar activa en el exterior. De hecho, en la actualidad no se concibe la aplicación de una política de estricta neutralidad ante situaciones de extrema pobreza, terrorismo internacional y violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El concepto de neutralidad ha ido evolucionando, no siempre de forma paralela y armonizada, en la clase política y en la sociedad de estos países. Como se ha apuntado, en Irlanda existe una mayor resistencia social a modificar el modelo de intervención exterior de sus fuerzas armadas, mientras que en Austria, Finlandia y, sobre todo, Suecia son más proclives a participar en misiones y operaciones con mandato ejecutivo, incluso en cooperación con la OTAN. En cualquier caso, todos ellos han ido modificando, en mayor o menor medida, su estatus de seguridad, de manera que podría afirmarse que la *neutralidad* en Suecia es un concepto de naturaleza principalmente ideológica y, en el otro extremo, en Irlanda es más instrumental³².

³² Irlanda emplea el término *military neutrality*; Austria y Finlandia cambiaron la definición de sus estatus de seguridad de *neutrality* al de *non-alignment*; Finlandia y Suecia abandonaron el término *neutrality policy*.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los casos, la pertenencia de estas cuatro naciones a la EAPC y la APP no representa un hito en el proceso de integración en la OTAN, sino que refleja una relación estable como socios de la Alianza³³. Esta situación, que plasma una solución de compromiso a medio camino entre los criterios políticos y la opinión popular en relación con la acción exterior, permite al mismo tiempo compartir esfuerzos con una organización con la que se comparten principios y valores³⁴.

Para terminar, el análisis de la actuación y los criterios de los llamados *países neutrales* de la UE en relación con las intervenciones exteriores pone de manifiesto determinados condicionantes potenciales sobre las intervenciones PCSD:

- Las misiones PCSD deben sustentarse sobre el principio de legitimidad, basada en un mandato de la ONU o en la expresa aprobación de las partes involucradas en la crisis. Este factor condicionante se ve reforzado al haber sido ya identificado en el análisis de los intereses de la Unión. No es esta una cuestión tan obvia como pudiera parecer en principio, pues la mayoría de los miembros de la UE han participado en operaciones militares que no contaron ni con la autorización del CSNU, ni mucho menos con la aprobación de las partes (operación Allied Force de la OTAN en Kosovo o la operación *Iraqi Freedom* de una coalición internacional liderada por EEUU en Irak).
- La política y los hechos avalan la idea de que, como norma general, los miembros de la UE no son partidarios de que la Unión lidere inter-

³³ La pertenencia a la EAPC y la APP está perdiendo importancia estratégica para los países europeos debido a su ampliación fuera del entorno geográfico de Europa. Esto ha provocado que en ocasiones se planteen otras opciones de relación, incluida la incorporación a la Alianza como miembro de pleno derecho. Al respecto existen estudios como el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia «*effects of Finland's possible NATO membership*», embajador Antti Sierla, 21 de diciembre de 2007: <<http://www.finlandnato.org/public/download.aspx?ID=26424&GUID=%7BDE78551A-B95A-471B-9018-1469DA535ED9%7D>>.

³⁴ Según una encuesta de la Junta Nacional de Defensa Psicológica elaborada por George Stutz en 2004 el 67% de los suecos quieren que Suecia mantenga su política de no alineamiento, mientras que el 17% apoyan la pertenencia a la OTAN (Styrelsen för Psykologiskt Försvar: *Opinion 2004*, p. 79 y 124). Por lo que respecta a Finlandia, según datos aportados por Juho Rahkonen, solo el 25% de la población apoya la incorporación a la OTAN, mientras que el porcentaje asciende al 56% entre los partidarios de participar en operaciones de gestión de crisis lideradas por la Alianza, e incluso al 67% entre los que están de acuerdo con la pertenencia a la APP (*Public opinion, journalism and the question of Finland's membership of NATO*, pp. 88 y 89).

venciones coercitivas, sobre todo, fuera de su área de interés. Por otra parte, la mayoría de ellos no tiene inconveniente, más bien al contrario, en participar en todo tipo de operaciones militares lideradas por la OTAN.

- La política de estricta neutralidad militar irlandesa no parece tener efectos significativos en la estrategia europea de intervención exterior.

C. Conclusión sobre la política europea de intervención exterior

Las intervenciones exteriores de la UE deben ajustarse a ciertos criterios determinados por la PCSD, la PESC y la Acción Exterior de la Unión, siendo los más significativos a los efectos de este trabajo, los siguientes:

- Respeto, promoción y defensa de los principios de la UE, que no son sino los de la sociedad occidental y que incluyen, entre otros, los principios de las NNUU³⁵. Este criterio no solo delimita el marco de actuación de las misiones PCSD, sino que puede justificar la intervención europea en los casos más graves.
- El mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos, el fortalecimiento de la seguridad, la ayuda humanitaria y la defensa de los valores, intereses, seguridad, independencia e integridad de la Unión, son las principales causas para el lanzamiento de una intervención exterior europea.
- Preferencia por las misiones fundamentadas en la diplomacia preventiva, el diálogo constructivo y la cooperación. El rango de las intervenciones PCSD abarca todas las opciones previstas en el Programa de Paz de Boutros Ghali, en el TUE y en la EES. Por lo tanto, en función del mandato, pueden aplicar una amplia variedad de actividades de atracción, inductivas y coercitivas. Sin embargo, la normativa europea en materia de seguridad detalla los tipos de misiones no coercitivas, mientras que evita manifestar de forma explícita la posibilidad del uso de la fuerza armada, que queda enmascarada por el uso de términos ambiguos o genéricos.

³⁵ Los principios de las NNUU se detallan en la Carta, Capítulo I, art. 2.

D. *Conclusión sobre las capacidades y experiencia operativa*

El tipo y disponibilidad de las capacidades operativas de la UE y el modo en el que se han empleado, muestran un conjunto de posibilidades, tendencias, preferencias y prevenciones que no deben obviarse como condicionantes en el desarrollo futuro de las misiones y operaciones PCSD:

- Las capacidades operativas de la Unión le permiten aplicar un enfoque global a la gestión de crisis y la hacen especialmente apta para asumir el componente civil de las intervenciones exteriores de la comunidad internacional.
- La UE puede concebir, planear, dirigir y ejecutar misiones exteriores integrales (cívico-militares), aunque condicionadas a las limitaciones que sus capacidades confieren al componente militar de la misión.
- Las intervenciones PCSD, en general, evitan los escenarios más conflictivos y de alto riesgo, es decir, aquellos en los que se prevea un elevado número de bajas por la dificultad para garantizar la protección del contingente propio o para prevenir las llamadas bajas colaterales.
- Las operaciones militares PCSD restringen su rango de actuación en función de la duración prevista y del tipo de mandato. Se prefieren las operaciones de corta duración y baja intensidad (reconstrucción, asistencia militar y ayuda humanitaria). Se intentan eludir, por el contrario, las operaciones disuasorias y de combate, y en el caso de tener que realizarlas, se activan mecanismos para reducir su impacto³⁶.

E. *Conclusión sobre la complementariedad de los condicionantes de la UE y la OTAN*

El estudio comparativo de los factores condicionantes del ejercicio del poder por parte de la UE y de la OTAN lleva a concluir que, en términos generales, ambas organizaciones disponen de un potencial sinérgico extraordinario, que de ser aprovechado, permitiría compensar sus limitaciones y potenciar sus capacidades. En particular, se destacan los siguientes aspectos:

³⁶ Los mecanismos empleados hasta el momento han sido: acortar el mandato, operar fuera del escenario de riesgo (EUTM Somalia), desplegar una fuerza militar abrumadoramente superior a la del adversario (operación Atalanta), lanzar la operación con el problema de la seguridad ya resuelto (operación Althea), o asignar a una única nación la responsabilidad principal de la misión (operación Artemis).

- Con independencia de las diferentes formulaciones, debidas a la distancia temporal en la redacción y a los distintos objetivos de cada organización, los principios de la UE y la OTAN son los mismos, pues no son sino los de la sociedad occidental a la que pertenecen todos sus miembros. Por lo tanto, desde este punto de vista, las intervenciones exteriores europeas y aliadas comparten el mismo marco general de actuación, que por otra parte, no debe entenderse como una limitación, sino como la constatación de la existencia de unos principios rectores en el modo de proceder de ambas organizaciones.
- En términos geográficos, la OTAN aplica una política de intervención exterior más global que la de la UE, si bien la Unión muestra mayor inclinación a liderar misiones en el África subsahariana. Por otra parte, ambas organizaciones comparten un alto grado de interés por la gestión de situaciones de crisis en la zona periférica europea y mediterránea. En cualquier caso, ambas pueden obtener importantes sinergias basadas en la complementariedad de sus zonas de interés preferente.
- Las operaciones de la OTAN Allied Force, Active Endeavour y Unified Protector demuestran que, dentro de los límites marcados por los principios e intereses de las dos organizaciones, la Alianza proporciona una opción de empleo complementaria a la de la UE en relación con la legitimidad de sus actuaciones en base a resoluciones del CSNU.
- La OTAN dispone de la estructura, la estrategia y la capacidad necesarias para complementar, mediante acciones coercitivas, las actuaciones inductivas y diplomáticas de la UE en relación con los problemas derivados de la escasez de recursos naturales y la consiguiente dependencia energética. Sin embargo, la voluntad política de ejercer el poder duro de la Alianza en estas circunstancias se verá condicionada por la existencia de otras motivaciones que, cuanto menos, refuercen la necesidad del uso de la fuerza.
- Aunque resulte lógico considerar que las capacidades militares de la Alianza representan el elemento fundamental y distintivo de su contribución a la lucha contra las amenazas asociadas a las armas de destrucción masiva, sigue pendiente el establecimiento de una estrategia común respecto a las condiciones para el uso preventivo de la fuerza ante estas amenazas.
- La OTAN está en condiciones de complementar las actividades de la UE en la lucha contra el terrorismo internacional, aportando capaci-

dades militares y la voluntad política para emplearlas en el contexto de legitimidad establecido por las NNUU. Esta circunstancia permitirá a la UE dedicarse de lleno a sus actividades de índole interna y a las de cooperación y diálogo internacional, estas últimas en colaboración con otras organizaciones internacionales, regionales y especializadas pertinentes, entre ellas, la propia OTAN.

- Las diferentes políticas de intervención exterior, refrendadas por la experiencia operativa en Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Afganistán y Libia, permiten afirmar que la OTAN complementa a la UE haciéndose cargo de las operaciones que por su nivel de riesgo o expectativas de bajas no sean asumibles por esta última, permitiendo al mismo tiempo la participación de todos sus miembros, ya sea en calidad de aliados o de asociados a la Alianza.
- Por lo que respecta a las misiones coercitivas, también la OTAN complementa a la UE en condiciones similares a las de las operaciones de alto riesgo.
- Las limitaciones operativas de la UE pueden ser subsanadas en gran medida por la acción de la OTAN, aunque su apoyo y cooperación quede, muy probablemente, condicionado a aplicarse en teatros de operaciones de influencia euroatlántica.

El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos*

The Environment as an Instrument of Trans-border Cooperation: the Intercontinental Biosphere Reserve of the Mediterranean between Andalusia and Morocco

RECIBIDO EL 15 DE OCTUBRE 2012 / ACEPTADO EL 19 DE OCTUBRE 2012

Jesús VERDÚ BAEZA

Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz.
jesus.verdu@uca.es

Resumen: La creación de una Reserva de la Biosfera Transcontinental entre Andalucía y Marruecos se enmarca en el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre Andalucía y Marruecos en el ámbito medioambiental, siendo uno de los proyectos más novedosos y atractivos en la cooperación transfronteriza. En definitiva, mediante la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo se trata de situar el medio ambiente como un factor de dinamización de las relaciones transfronterizas entre Andalucía y el norte de Marruecos, factor sobre el que pivotará un conjunto de actuaciones dirigidas no sólo a la conservación de los ricos y valiosos ecosistemas que se encuentran en la zona, sino también a la dinamización de las economías locales sobre un modelo de desarrollo sostenible.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza; Reserva de la Biosfera; medioambiente.

Abstract: The approval of an Intercontinental Biosphere Reserve between Andalusia and Morocco is set in a framework of trans-border cooperation in the environmental field, being one of the most attractive and novel projects in cross-border cooperation. In short, through the Intercontinental Biosphere Reserve of the Mediterranean the environment is a factor of dynamism of the trans-border relations between Andalusia and Morocco, organizing a whole of actions aiming to the conservation of the rich and valuable ecosystems of the area and also to the development of the local economies based on a model of sustainable development.

Key words: Trans-border cooperation; Biosphere Reserve; environment.

Résumé: La création d'une Réserve de la Biosphère Transcontinentale entre l'Andalousie et le Maroc s'inscrit dans le cadre du développement de la coopération transfrontalière entre l'Andalousie et le Maroc dans le domaine de l'environnement. C'est l'un des projets les plus innovants et attrayants. En bref, la Réserve de Biosphère intercontinentale de la Méditerranée aura pour but de mettre l'environnement en tant que facteur de revitalisation des complexes relations transfrontalières entre l'Andalousie et le nord du Maroc. Ce mécanisme permettra de créer des actions de coopération visant non seulement à la conservation des écosystèmes riches et précieux qui sont dans la région, mais aussi à la revitalisation des économies locales sur un modèle de développement durable.

Mot clés: coopération transfrontalière; Réserve de la Biosphère; environnement.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN II. LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA COMO FIGURA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL III. LA APROBACIÓN DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA INTERCONTINENTAL ANDALUCÍA (ESPAÑA)-MARRUECOS. IV. LA RESERVA INTERCONTINENTAL COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN EUROPEA V. PROBLEMAS AMBIENTALES EN TORNO A LAS AGUAS DE GIBRALTAR. LA DISCONTINUIDAD TERRITORIAL DE LA RESERVA. VI. CONCLUSIONES.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», DER2009-11693 (subprograma JURI) (2008-2011), financiado por el Ministerio de Educación, DG de Investigación.

I. INTRODUCCIÓN

Sobre el eje que representa el Estrecho de Gibraltar, en un ámbito geográfico especialmente singular, se encuentra presente una amplia gama de problemas poliédricos y complejos que trascienden las permanentemente difíciles relaciones hispano-marroquíes para englobarse en un marco más amplio de relaciones euromediterráneas¹.

En este sentido, en primer lugar, se manifiestan tensiones derivadas de las cuestiones territoriales sobre las ciudades y plazas españolas en el norte de África², pero también y derivado del anterior, la ausencia de delimitación de los espacios marítimos³; en tercer lugar, aspectos problemáticos en temas de cooperación económica y explotación de recursos, como la pesca y comercio de productos agrícolas; el control de la inmigración, y en especial el control de la inmigración irregular desde África a Europa se sitúa en cuarto lugar⁴. Pero la lista podría continuar con longitud variable con otros temas muy diversos como el control del flujo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, objetos, especialmente vehículos, robados en Europa y dirigidos al Magreb, control del terrorismo islámico y movimiento de terroristas yihadistas⁵, tensiones derivadas de tradicionales desencuentros políticos y diplomáticos, como el problema del Sáhara occidental, y diversos y frecuentes malentendidos que proceden de conceptos de seguridad desiguales y de sensibilidades y percepciones dife-

¹ Proporcionando una idea clarificadora de esta relación compleja véase el trabajo de DEL VALLE GÁLVEZ, A., «España-Marruecos: una relación bilateral de lato potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea. Panorama con propuestas», en A. DEL VALLE GÁLVEZ y J. VERDÚ BAEZA (dir.), *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, Ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 121-147.

² CAJAL, M., *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?*, Madrid, 2003, REMACHA, J. R., «Las fronteras de Ceuta y Melilla», *Anuario de Derecho Internacional*, X (1994), pp. 195-237.

³ Sobre ello, el trabajo de GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, V., «Delimitación de aguas marinas españolas en el estrecho de Gibraltar», Documento de opinión 29/2011, del Instituto Español de Estudios estratégicos, abril de 2011; o FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «La delimitación de los espacios marítimos en el área del Estrecho de Gibraltar», en *Estudios de derecho internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, coord. Por Zlata Drnas de Clément, vol. 1, 2002, pp. 499-512 y ATMANE, T., *España y Marruecos frente al derecho del mar*, Ed. Netbiblo, Madrid, 2007.

⁴ Puede verse el trabajo de GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Los asaltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Inmigración y derechos humanos», en *Ateneo*, n° 6 (2006), pp. 255-261.

⁵ Véase el ARI de C. ECHEVARRÍA, «La lucha contra el terrorismo islamista tras los atentados del 11-m. Lecciones aprendidas», ARI, n° 91 (2004), 18 de marzo de 2004, Real Instituto Elcano, en relación con la operación de la OTAN *Active Endeavour* en aguas del Estrecho de Gibraltar desde 2002.

rentes que derivan de dos modelos de sociedad con barreras lingüísticas, religiosas y culturales que se superponen imaginariamente a la escisión territorial que representa el Estrecho de Gibraltar.

Sobre este conjunto de circunstancias cuanto menos complejas se añade un nuevo litigio en el Estrecho, la presencia británica en Gibraltar desde 1704 que proyecta en este ámbito geográfico reducido una multiplicación de esferas de controversias en torno a una controversia central⁶. Además de las derivadas de su especial estatuto fiscal, la presencia militar en la base o las condiciones especiales de pertenencia a la Unión Europea, entre otras, son especialmente relevantes las de ámbito territorial en torno a la ocupación del istmo y a los derechos o jurisdicción sobre los espacios marinos adyacentes al Peñón y su delimitación respecto de los españoles. Sobre estas controversias territoriales van a surgir como veremos después problemas de gestión ambiental que deben ser consideradas.

Pues bien, en este complejo marco ha surgido en los últimos años un mecanismo de cooperación transfronteriza sumamente original e innovador en torno al medio ambiente que va a configurarse como un factor de dinamización de las relaciones entre Andalucía y el norte de Marruecos, y un factor sobre el que pivotará un conjunto de actuaciones dirigidas no sólo a la conservación de los ricos y valiosos ecosistemas que se encuentran en la zona, sino también a la dinamización de las economías locales sobre un modelo de desarrollo sostenible.

Existe en todo el marco mediterráneo un conjunto de ecosistemas y valores naturales, climáticos y paisajísticos que le hacen merecedor de ser considerado uno de los lugares propuestos por distintas instituciones y organizaciones internacionales como lugar idóneo para establecer diversos espacios protegidos transnacionales tanto en el ámbito marítimo como terrestre⁷. En su fachada occidental nos encontramos con características propias que derivan del encuentro de dos fachadas marinas, la atlántica y la mediterránea comunicadas por el Estrecho de Gibraltar, siendo en esa zona de contacto en donde se lo-

⁶ Sobre las controversias en torno a Gibraltar véase A. DEL VALLE GÁLVEZ e I. GONZÁLEZ GARCÍA (ed.), *Gibraltar 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004 y A. DEL VALLE GÁLVEZ e I. GONZÁLEZ GARCÍA (ed.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, ed. Dykinson, Madrid, 2009.

⁷ Véase entre otras la propuesta de la ONG Oceana de creación de una red de Área Marinas protegidas a lo largo de todo el Mediterráneo MedNet en <<http://oceana.org/es/eu/eu/que-hacemos/proteccion-de-habitats/mediterraneo/mednet/vision-general>>.

calizan una serie de hábitats que tiene continuidad en el continente africano⁸, basado fundamentalmente en un ecosistema de monte mediterráneo, conserva elementos autóctonos de formaciones como la laurisilva con rododendros, o el pinsapo, un endemismo bético-rifeño, que conserva su única área de distribución en el extremos occidental de las cordilleras béticas en España y en la cordillera del Rif en Marruecos⁹.

Sobre este medio físico, especialmente valioso en cuanto a su biodiversidad se ha constituido la Reserva de la Biosfera Transcontinental entre Andalucía y Marruecos. La creación de tal Reserva se enmarca en el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre Andalucía y Marruecos en el ámbito medioambiental, siendo uno de los proyectos más novedosos y atractivos en la cooperación transfronteriza en una zona tan sensible en la que han fracasado otros intentos de cooperación. El proyecto tuvo sus fundamentos en el Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A (2000-2006) Andalucía-Marruecos, que tenía como objetivo prioritario el desarrollo regional equilibrado y la integración del territorio europeo, mediante la progresiva creación de estructuras conjuntas de cooperación entre toda la Unión Europea y también con los Estados vecinos.

II. LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA COMO FIGURA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Como hemos señalado la figura de protección elegida para este mecanismo de cooperación transnacional es la de Reserva de la Biosfera. Las Reservas de la Biosfera constituyen zonas de ecosistemas terrestres, costeros o marinos o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO¹⁰ y

⁸ MOLINA VÁZQUEZ, F. y VILLA DÍAZ, A., «La reserva de la biosfera intercontinental de Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos como instrumento de cooperación» en *Ecosistemas*, 17, mayo de 2008, pp. 17-27.

⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁰ El Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) es un Programa Científico Intergubernamental que busca establecer una base científica con el fin de mejorar la relación global de las personas con su entorno. Puesto en marcha a principios de la década de 1970, el MAB propone una agenda de investigación interdisciplinaria y de fomento de la capacidad centrada en las dimensiones ecológicas, sociales y económicas de la pérdida de la biodiversidad y su reducción. Además, debido a que se interesa en los problemas relativos a la interrelación entre las cuestio-

cumplen como finalidad primordial el intento de conciliación de preservación de la diversidad biológica y los recursos biológicos con su utilización sostenible¹¹. Las Reservas de la Biosfera cumplen tres funciones complementarias: conservación, desarrollo y apoyo logístico mediante un sistema de zonificación adaptado a múltiples supuestos. El sistema de zonación es el siguiente¹²:

- a) Una o varias zonas núcleo jurídicamente constituidas, dedicadas a la protección a largo plazo conforme a los objetivos de conservación de la reserva de la biosfera, de dimensiones suficientes para cumplir tales objetivos.
- b) Una o varias zonas tampón claramente definidas, circundantes o limítrofes de la zona núcleo, donde sólo puedan tener lugar actividades compatibles con los objetivos de conservación.
- c) Una zona exterior de transición donde se fomenten o practiquen formas de explotación sostenible de los recursos¹³.

Mediante esta zonificación se trata de identificar lugares que reconcilien la conservación de la diversidad cultural y biológica en su interrelación entre la gente que lo habita y la naturaleza. Básicamente son lugares ideales para probar y demostrar enfoques innovadores que conduzcan al desarrollo sostenible tanto a escalas nacionales como internacionales.

En definitiva, las Reservas de la Biosfera son consideradas globalmente como lugares de excelencia donde realizar nuevas prácticas óptimas para probar y demostrar una gestión innovadora de la naturaleza y el medio humano; sirven también como herramientas para hacer cumplir los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible y en particular de la Convención sobre la Diversidad Biológica y su enfoque ecosistémico y, en tercer lugar, se adaptan perfectamente como lugares de aprendizaje en el marco de la Década de Naciones Unidas para la Educación en Desarrollo Sostenible.

nes científicas, medioambientales, sociales y de desarrollo, el MAB combina las ciencias exactas y naturales, las ciencias sociales, la economía y la educación con el fin de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos y salvaguardar los ecosistemas naturales. De este modo, fomenta enfoques innovadores para alcanzar un desarrollo económico adecuado socioculturalmente y sostenible desde el punto de vista ambiental. <<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>>.

¹¹ ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, Ed. Ecorama, Granada, 2002, p. 189.

¹² *Ibid.*, p. 190.

¹³ Puede verse más información en <<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/>>.

Después de su designación, las Reservas de la Biosfera se mantienen bajo la jurisdicción soberana nacional de los Estados, aunque se compartan las ideas y experiencias en planos nacionales, regionales e internacionales dentro de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera. No se trata en puridad de espacios protegidos con normas jurídicamente vinculantes y, en general, son áreas con una gran extensión que suele englobar diferentes tipos de territorios con comunidades humanas y suele ser muy habitual que dentro de las reservas se encuentren espacios o áreas con diversos niveles de protección tanto en un marco nacional, más habitual, como internacional¹⁴.

En la actualidad, hay quinientas ochenta reservas en ciento catorce países¹⁵, predominado aquellas que incluyen una zona marina o costera protegida¹⁶.

En marzo de 1995, la UNESCO convocó en Sevilla una Conferencia de expertos en el que se elaboró un Cuadro Estatutario que recoge las condiciones para el buen funcionamiento de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, señalando una serie de directrices y que se conoce como Estrategia de Sevilla¹⁷, luego reformuladas y ampliadas en Pamplona en 2000 con el nombre de Estrategia de Sevilla+5¹⁸.

Este documento marco señala la oportunidad y necesidad de establecer Reservas de la Biosfera de carácter transfronterizo como forma de minimizar los efectos de las discontinuidades administrativas y de uso de los ecosistemas naturales. Se entiende por parte de la UNESCO que el fortalecimiento del conocimiento y de la actuación sobre los recursos naturales y culturales se podría convertir en un vehículo adecuado para lograr involucrar a las poblaciones locales en los procesos políticos mediante los que se crean los territorios protegidos.

Las Reservas de la Biosfera son designadas por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa MaB, a petición del Estado o Estados

¹⁴ AGARDY, T. S., *Marine Protected Areas and Ocean Conservation*, Academic Press, Washington, 1997, p. 125.

¹⁵ UNESCO, *Biosphere Reserves, World Network*, París, septiembre 2010.

¹⁶ AUSTRALIAN NATURE CONSERVATION AGENCY, *Marine Protected Areas and Biosphere Reserves: Towards a New Paradigm*, Cambera, 1994.

¹⁷ Los documentos fueron posteriormente adoptados bajo la Resolución 28 C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2002. UNESCO, *Reservas de la Biosfera. La estrategia de Sevilla y el marco estatutario de la red mundial*, París, 1996.

¹⁸ UNESCO, «Seville+5» *International Meeting of Experts Proceedings, MaB Report Series*, n° 69, París, 2000.

interesados y quedarían sujetas a su soberanía exclusiva y a su legislación. Constituyen una forma de proteger que enfatiza la maximización de los usos económicos compatibles con los recursos. La declaración como tal reserva no implica ningún poder ejecutivo, sólo implica un reconocimiento formal, por lo que suele ser habitual que éstas sean propuestas sobre zonas ya protegidas a través de algún instrumento interno por los Estados solicitantes. No obstante la declaración supone un reconocimiento de espacios representativos de los distintos ecosistemas conformadores del globo terráqueo y que representan, tanto unas buenas condiciones ambientales, como unas prácticas socioeconómicas que permitan la pervivencia de los valores naturales y culturales de los mismos.

En definitiva, la designación de las figuras de Reservas de la Biosfera no supone un plus de refuerzo jurídico a la protección de las áreas propuestas, ni asumir nuevas reglas y obligaciones vinculantes, se trata más bien, de una «etiqueta» de la elaboración de una figura de *soft law* que implica una consideración especial, un mayor prestigio y aprobación sobre los valores naturales y humanos de la reserva designada que redundaría en un mayor reconocimiento del área protegida.

Parece entonces claro que estos acuerdos aunque pudieran producir ciertos efectos, éstos no son jurídicamente vinculantes con efectos comparables a los derivados de un tratado internacional. Serían, en todo caso, semejantes a los comunicados o acuerdo entre caballeros (*gentlemen's agreements*)¹⁹.

III. LA APROBACIÓN DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA INTERCONTINENTAL ANDALUCÍA (ESPAÑA)-MARRUECOS

La creación de una Reserva de la Biosfera Transcontinental entre Andalucía y Marruecos se enmarca en el memorándum firmado en febrero de 2000 entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Secretaría de Medio Ambiente del Reino de Marruecos para el desarrollo de un programa de Cooperación Transfronteriza Andalucía-Marruecos en el ámbito

¹⁹ Sobre acuerdos políticos sin efectos jurídicos vinculantes véase MUENCH, F., «Non-binding agreements», en *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 7 (1984), pp 353-372 y SCHACHTER, O., «The Twilight Existence of Nonbinding Agreements», *A.J.I.L.* (1977), pp. 296-315.

medioambiental²⁰. Esta Declaración supone una importante innovación en la política territorial aplicada a espacios protegidos, por cuanto su carácter transcontinental implica una importante complejidad administrativa y de gestión²¹.

Como veremos posteriormente en el trabajo, el proyecto tiene su segunda parte de sus fundamentos en el Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A (2000-2006) Andalucía-Marruecos, que tiene como objetivo prioritario el desarrollo regional equilibrado y la integración del territorio europeo, mediante la progresiva creación de estructuras conjuntas de cooperación entre toda la Unión Europea y también con los Estados vecinos.

Tanto Marruecos²² como España²³ cuentan ya con espacios reconocidos como Reservas de la Biosfera y con sus respectivos Comités Nacionales del programa MaB. Concretamente en Andalucía existen ocho reservas de la Biosfera, una red articulada en el Comité Andaluz de Reservas de la Biosfera²⁴.

El ámbito físico del proyecto de Reserva Intercontinental sobre ambos ejes del Estrecho de Gibraltar abarcaría, en la parte andaluza, un amplio territorio de las provincias de Málaga y Cádiz en el que existen diversos espacios protegidos; esto es, cuatro Parques Naturales (Sierra de las Nieves, Sierra de Grazalema, Los Alcornocales y El Estrecho), cuatro Parajes Na-

²⁰ VILLA, A., «Proyecto de creación de la reserva de la reserva transcontinental Andalucía-Marruecos», ponencia presentada en el *II Encuentro de Ciencias del Mar y Ambientales* de la Universidad de Cádiz y la Universidad Abdelmalek Essaadi de Tánger, en Cádiz el 4 de diciembre de 2003.

²¹ FLORIDO DEL CORRAL, D. y CLAVERO, J., «La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo. Nuevas herramientas para viejos problemas», en *Patrimonialización de la naturaleza. El marco social de las políticas ambientales*, O. BELTRÁN; J. J. PASCUAL y I. VACCARO (coord.), Ed. Ankulegui, San Sebastián, 2008, pp. 265-286.

²² Los principales espacios naturales de Marruecos en el área del Estrecho de Gibraltar según la *Administration des Eaux et Fôtes et de la Conservation des sols* marroquí son de prioridad 1 los siguientes: el Parque Natural Talassemtane, el Parque Natural Jbel Musa (Montaña cercana a Ceuta, que junto al Peñón de Gibraltar configuraría las legendarias y mitológicas Columnas de Hércules) Lac de Tislite, Jbel Bouhachem; Marais de Larache, Merja Zerga; y de prioridad 2, Oued Tahadart, Merja Oulad Skher, Merja Halloufa y Mejada Bargha. CASTRO ROMAN, J. C., *Criterios ecológicos para la conservación de humedales en el Norte de Marruecos. Las lagunas litorales de Larache*, Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 1998.

²³ España contribuye a la red de Reservas de la Biosfera con 26 reservas, de las que 8 están localizadas en Andalucía. Se trata de Grazalema, Doñana, Marismas del Odiel, Cazorla, Segura y las Villas, Sierra Nevada, Sierra de las Nieves, Cabo de Gata-Níjar y Dehesas de Sierra Morena. ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, op. cit., p. 189.

²⁴ Se trata de Doñana, Sierra de Grazalema, Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, Marismas del Odiel, Sierra Nevada, Sierra de las Nieves, Cabo de Gata-Níjar, Dehesas de Sierra Morena y la reserva intercontinental Andalucía-Marruecos.

turales (Desfiladero de Los Gaitanes, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y la Playa de Los Lances) además de diversos Lugares de Interés Comunitario²⁵ y Monumentos Naturales²⁶ y por parte marroquí, se incluirían dieciocho espacios protegidos de distinto nivel, entre los que destaca el valiosísimo Parque Nacional de los Montes de Talassemtane, además de otros enclaves de interés ecológico, tanto continentales (como Jbel Bouchem o Jbel Karrich) como litorales (Koudiet Taïfour, laguna de Smir, Côte Gomara o Cirque de Jebha)²⁷. En general, respecto de la reserva se insiste en el carácter agreste y montañoso del entorno, su maleabilidad kárstica –que le otorga un perfil abrupto y pleno de oquedades y cursos de agua subterráneas–, la continuidad paisajística (sistema bético-rifeño), a partir de ecosistemas comunes, resultado de litología, geomorfología y suelos comunes, así como del suelo similar y la contigüidad de sus especies vegetales y animales, en su alta pluviosidad, de modo que la biodiversidad es alta, hasta el punto de concentrar un buen número de endemismos²⁸. La justificación de la Reserva se fundamenta en valores patrimoniales, tanto naturales como históricos y culturales. No se trataría tanto de promover una política de protección, ya en curso, sino más bien de experimentar nuevas formas de gestión e instrumentalizar estos entornos para promover dinámicas de cooperación y activación de desarrollo sostenible²⁹.

El objetivo de este proyecto es promover un modelo de desarrollo sostenible mediante la conservación y el uso responsable de los recursos naturales en el ámbito de lo que llegará a ser Reserva de la Biosfera Transcontinental Andalucía-Marruecos³⁰.

²⁵ Sierra Bermeja y Real, Sierra Blanca, Sierra de Líjar, Sierra Blanquilla, Sierra de Abdalajís y la Encantada del Sur, Sierras de Alcaparaín y Aguas, Río Guadalevín, Río Verde, Río Real, Río Guadiaro y Valle del Río Genil.

²⁶ Duna de Bolonia, Cañón de las Buitreras y Pinsapo de las Escalaretas.

²⁷ Sobre las descripciones y análisis de las zonas incluidas véase Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos = Réserve de Biosphère Intercontinentale de la Méditerranée Andalousie (Espagne)-Maroc, F. MOLINA VÁZQUEZ (coord.), Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente, 2005.

²⁸ CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía-Marruecos*, Sevilla, Junta de Andalucía, 2006.

²⁹ FLORIDO DEL CORRAL, D. y CLAVERO, J., «La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo. Nuevas herramientas para viejos problemas», p. 267.

³⁰ MOTERO, J. M., «La naturaleza en las dos orillas, Andalucía y Marruecos diseñan una reserva de la biosfera transcontinental», *El País* (18 de octubre de 2004).

De esta forma, se elaboró la Declaración de Intenciones para la Formulación de la Propuesta de una Reserva Transcontinental, acuerdo firmado el 11 de julio de 2003 en Rabat por la Consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Secretario General del Departamento de Aguas, Bosques y Lucha contra la Desertificación del Reino de Marruecos. Este proyecto se fundamenta en el reconocimiento explícito de la no funcionalidad de las fronteras políticas para el reconocimiento y gestión de los procesos ecológicos, así como el entender que esta figura supone una herramienta útil a la hora de establecer una gestión común, orientada hacia acciones de conservación y uso sostenible en los ecosistemas que se comparten, definiendo objetivos y planes comunes y específicos e identificando potenciales fuentes de financiación para ellos. El proceso de concertación ha continuado con diversos encuentros institucionales-técnicos en los que se ha trabajado y llegado a acuerdos desde aspectos metodológicos, ejes estratégicos del Plan de Acción y acciones piloto de cooperación, cerrando el organigrama del modelo de gestión, ámbito y zonificación de la reserva, objetivos, fundamentos, etc.

Finalmente el 25 de octubre de 2006, en el Buró del Programa MaB de la UNESCO se aprobó por unanimidad en la lista mundial de Reservas de la Biosfera la Reserva Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos propuesta conjuntamente por Andalucía y el Reino de Marruecos.

La propuesta y declaración de esta Reserva se ha entendido, más que como un fin, como la apertura de un proceso y definición de un escenario donde, tras integrar a los actores e intereses de cada territorio, pudiese desarrollarse un debate que reorientase su futuro hacia mejorar la calidad ambiental y social de sus habitantes. Esta premisa se ha traducido en la elaboración y concertación del Plan de Acción y el Organigrama de Gestión que complementan la propuesta enviada a la UNESCO³¹. En el citado Plan de Acción se resumen sus dos líneas estratégicas, esto es, por un lado impulsar el desarrollo y la consolidación de una red de espacios naturales protegidos del sur de Andalucía y el norte de Marruecos y por otro, la promoción de un modelo de desarrollo sostenible favoreciendo la puesta en valor y la conservación de los recursos naturales y culturales específicos y compartido en el ámbito de la Reserva, así como el desarrollo social y económico de las poblaciones involucradas. Se deben tener

³¹ MOLINA VÁZQUEZ, F. y VILLA DÍAZ, A., «La reserva de la biosfera intercontinental de Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos como instrumento de cooperación», *loc. cit.*, p. 25.

en cuenta por los agentes implicados en el Plan de Acción especialmente las indicaciones que el programa MaB plantea para las reservas Transfronterizas y su consideración concreta en la Reserva entre ellos fundamentalmente los problemas comunes relativos a la conservación y a la gestión sostenible de los recursos naturales, las necesidades de desarrollo sostenible en Marruecos, las necesidades de gobernanza ambiental y cultural y, en último lugar la cooperación y las iniciativas de carácter transfronterizo.

IV. LA RESERVA INTERCONTINENTAL COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN EUROPEA

En este sentido no debemos olvidar que el proyecto nació sobre un doble equilibrio, además de apoyándose sobre el programa MaB de la UNESCO, se basó igualmente en la iniciativa comunitaria INTERREG en el tercero de sus períodos (2000-2006) cuyo objetivo general era «Reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, fomentando la cooperación y el desarrollo equilibrado de su territorio» de acuerdo con la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000³². INTERREG es una iniciativa que se dirige a fomentar la cooperación entre regiones en la Unión Europea. Empezó en 1990 y se financia básicamente con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)³³. Se basa en reforzar la cohesión económica y social reforzando el desarrollo equilibrado del continente a través de una cooperación transfronteriza, transnacional y de cooperación interregional. Se ha puesto un énfasis especial para integrar regiones remotas que comparten fronteras con países candidatos a la adhesión.

En la Comunicación citada de la Comisión a los Estados miembros se establecía la necesidad de conformar unas estrategias transfronterizas o transnacionales realmente comunes en las que se diseñan los programas y se seleccionen los proyectos que, a su vez, deben ser gestionados y controlados con la

³² Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo-INTERREG III [*Diario Oficial* C 143 de 23.5.2000]

³³ Véase HEREDERO DE PABLOS, M. y OLMEDILLAS BLANCO, B., «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales* (2009), 191-215.

participación de todos los agentes implicados. En su eje primero (A, cooperación transfronteriza³⁴) se incluye el programa España-Marruecos dirigido a fomentar el desarrollo general integrado entre las regiones fronterizas, incluidas las fronteras exteriores y marítimas, centrado en la cooperación entre las autoridades de países vecinos y la concepción de estrategias comunes para un desarrollo territorial duradero.

Dentro del programa INTERREG III A, la creación de una Reserva de la Biosfera Transfronteriza aparecía como un proyecto que contribuiría a la conservación de los recursos naturales, ayudando, por una parte, al desarrollo de la Red de Sitios de Interés Biológico Ecológico en el norte de Marruecos y la consolidación de la Red de Espacios Naturales protegidos de Andalucía y por otra parte, serviría de acicate a la promoción del uso sostenible de estos en beneficio de las poblaciones locales³⁵. Tres fueron los objetivos generales del proyecto sobre los principios citados:

- a) Proporcionar un instrumento de gestión que permita impulsar el desarrollo y la consolidación de la red de espacios naturales protegidos de Andalucía y el norte de Marruecos
- b) Promover un modelo de desarrollo sostenible favoreciendo la puesta en valor y la conservación de los recursos naturales y culturales específicos y compartidos en el ámbito definido en la reserva de la Biosfera Transfronteriza, así como el desarrollo social y económico de las poblaciones rurales.
- c) Promover la colaboración institucional entre las administraciones española, andaluza y marroquí en la consecución de intereses comunes

En la actualidad, proyectos en el marco de esta reserva pueden ser presentados y aprobados en el seno del Comité de Seguimiento del Programa Operativo de Cooperación España Fronteras Exteriores (POCTEFEX)³⁶. El Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores tiene como objetivo articular los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en un instrumento transitorio con el formato de un Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza específico, en el marco del

³⁴ Véase la ficha informativa en <http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24204_es.htm>.

³⁵ MOLINA VÁZQUEZ, F. y VILLA DÍAZ, A., «La reserva de la biosfera intercontinental de Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos como instrumento de cooperación», *loc. cit.*, p. 19.

³⁶ Para más información véase <<http://www.poctefex.eu/>>

Objetivo 3 del FEDER, para el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos. Esta configuración permite el uso de los recursos del FEDER en el territorio comunitario y, en aplicación del artículo 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006³⁷, la ejecución de hasta un 10% de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea. Esta situación es transitoria, a la espera de la implementación definitiva del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)³⁸ en un futuro próximo.

Desde hace algunos años existen esbozos de cooperación transfronteriza con Marruecos en el marco europeo a través de varios programas. Especialmente activa ha sido la Comunidad Autónoma andaluza³⁹ que desde 2003 dispone de un Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos⁴⁰. Indudablemente el citado IEVA parece el marco más adecuado para la cooperación y gestión compartida contando con un aparato institucional teóricamente apropiado con un Comité de Control conjunto, una Autoridad de Gestión conjunta y una Secretaría Técnica conjunta funcionando de manera efectiva como se puede ver en el Programa de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013 en el que participa España pero no Marruecos.

Los problemas generales en las relaciones hispano-marroquíes que hemos citado al inicio de este trabajo, pero especialmente los relativos a los territorios españoles en el norte de África y la controversia en torno al territorio

³⁷ DO L 210 de 31.07.2006

³⁸ El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) es el instrumento financiero de la Política Europea de Vecindad (PEV). Va dirigido a los países socios de la PEV y a Rusia, y propone cofinanciación para los procesos de fortalecimiento de la gobernanza y del desarrollo económico y social equitativo. El IEVA apoya también la cooperación transfronteriza e interregional, así como la integración económica progresiva a la Unión Europea de los países beneficiarios. Está regulado por el Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. DO L 310 de 09.11.2006, p. 1/14.

³⁹ Sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas españolas en general véase la obra de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Ed. Diles, Madrid, 2001.

⁴⁰ MORILLAS FERNÁNDEZ, A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M., «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en J. GÓMEZ MORALES (coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128; IGLESIAS, M. (coord.), *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.

ocupado del Sáhara Occidental subyacen claramente en la negativa marroquí a participar en los programas transfronterizos propuestos por España⁴¹ (Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur).

Por todo ello, el Programa Operativo de Cooperación España Fronteras Exteriores (POCTEFEX), aunque transitorio, constituye una herramienta extraordinariamente útil al permitir ciertos gastos (no inversiones) en Marruecos, soslayando parcialmente, en consecuencia, el bloqueo político y permitiendo la realización de ciertos proyectos concretos.

El Programa tiene dos áreas de cooperación: el Estrecho (en torno a la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades de Ceuta y Melilla) y el Atlántico (con las Islas Canarias). Dichas áreas constituyen las prioridades del Programa articulándose en torno a los siguientes principios:

- El respeto a los requerimientos administrativos y reglamentarios establecidos para los Programas Operativos desarrollados en el marco del Objetivo 3 de Cooperación Territorial del FEDER.
- La complementariedad con las políticas comunitarias, nacionales y regionales desplegadas en el ámbito de intervención del programa, incluyendo los instrumentos de aplicación de los Fondos Estructurales.
- El respeto y coherencia con el marco estratégico establecido por los acuerdos de cooperación institucional y económica desarrollados en la Cuenca Mediterránea entre la Unión Europea y los países de la Ribera Sur y, concretamente, el Reino de Marruecos.
- La aplicación, en la medida de lo posible, de los principios básicos de despliegue y articulación de la Política Europea de Vecindad y su sustanciación en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

Por otra parte, debemos identificar los objetivos del citado Programa que, básicamente son los siguientes:

1. Objetivo general: «potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación». Esta finalidad compartida constituye, por tanto, el fin último del Programa Operativo, en tanto que instrumento para reforzar el proceso de cooperación entre ambos países.

⁴¹ MARTÍN, I., «El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE. ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?», *ARI, Real Instituto Elcano*, 158 (2008), pp. 5 y 6.

2. Objetivos específicos (transversales a las áreas de cooperación establecidas en el Programa): Primero, mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza. En segundo lugar, fomentar una gestión sostenible e integrada de los recursos energéticos y del entorno medioambiental. Tercero, poner en valor el patrimonio natural y cultural de los territorios fronterizos, como base para el fortalecimiento de la imagen local y para el desarrollo de nuevas actividades económicas. En cuarto lugar, reforzar la cooperación empresarial transfronteriza. Quinto, impulsar los intercambios, el acercamiento y la integración social, educativa e intercultural de la población de los territorios fronterizos. Y finalmente en sexto y último lugar, fortalecer las capacidades de las instituciones locales y/o regionales y contribuir a visualizar marcos de gobernanza comunes.

De esta forma, en enero de 2010 en el marco de su primera convocatoria de proyectos se ha aprobado para 2010-2011 ya el programa INTEGRAR-BIM, programa de Desarrollo integral (agrario, rural, medioambiental, cultural y turístico) en el ámbito de la Reserva de la Biosfera Intercontinental de la Biosfera Andalucía-Marruecos en el que participa junto a la Junta de Andalucía la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, cuyo objetivo principal es crear marcos de gobernanza comunes en torno a la Reserva de la Biosfera Intercontinental mediante el fortalecimiento institucional, el fomento de un desarrollo socioeconómico sostenible, la promoción medioambiental y la valorización del patrimonio.

Para conseguir los objetivos reseñados anteriormente se cuenta con diversos planes de acción. El primero está dirigido hacia el fortalecimiento institucional y operativo de la Reserva, mediante la puesta en marcha de un modelo de coordinación transfronterizo, de un modelo operativo transfronterizo y la articulación de la Reserva mediante el fomento de la movilidad y la conectividad dentro del espacio de cooperación.

Un segundo plan está enfocado hacia el desarrollo socioeconómico sostenible, para la promoción ambiental mediante el impulso de experiencias transfronterizas en materia de producción agrícola sostenible y ganadería caprina, el fomento de producciones y estructuras empresariales de calidad en el espacio de cooperación y obtener una alta capacitación de las pequeñas y medianas empresas.

El tercer plan de acción está dedicado para la promoción ambiental mediante un Programa de Educación Ambiental y Sensibilización, la edición y

publicación de buenas prácticas para la realización de actividades de naturaleza y manejo de recursos naturales y la creación y dotación interpretativa de cinco observatorios de aves en Marruecos y de un sendero que articule los espacios naturales protegidos del entorno de cooperación.

En cuarto lugar, encontramos un plan de acción para la puesta en valor del patrimonio mediante la creación de una ruta transfronteriza, el fomento de las actividades de turismo patrimonial en la Reserva y la creación de una Red de Puntos de Información Turística.

Finalmente habría planes de acciones para la coordinación y gestión y para la comunicación.

V. PROBLEMAS AMBIENTALES EN TORNO A LAS AGUAS DE GIBRALTAR.

LA DISCONTINUIDAD TERRITORIAL DE LA RESERVA

Finalmente queremos poner de manifiesto la discontinuidad existente en el proyecto hispano-marroquí en cuanto que deja fuera en el área del Estrecho, el Peñón de Gibraltar y sus aguas, que como es lógico, forman un ecosistema íntimamente unido a las aguas españolas de la Bahía y el Estrecho, junto con las marroquíes, y las situadas más allá de los ámbitos de jurisdicción nacional, por muy pequeño que geográficamente sea Gibraltar respecto al resto de espacios naturales hispano-marroquíes incluidos en el proyecto. Siendo conscientes de las dificultades políticas que pudiera plantear la inclusión de Gibraltar en este proyecto, entendemos que la verdadera finalidad del mismo queda, en cierto modo, incompleta al dejar fuera del mismo, encerrado en sus fronteras y controversias políticas, ciertos espacios de valor ecológico que conforman una unidad medioambiental con las zonas contiguas hispano-marroquíes.

Indudablemente la causa última de la exclusión de Gibraltar, además de las diversas sensibilidades sobre la situación, es la controversia jurídica en torno a sus aguas. El punto de partida lo constituye, como no podía ser de otra forma, los términos de la redacción del artículo X del Tratado de Utrecht en el sentido que no se incluye referencia alguna a la cesión de jurisdicción sobre las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar⁴², disponiendo un ámbito territorial de cesión

⁴² Los términos de la disputa serían así planteados: «*There appear to be two separate issues here: first, whether article X (Treaty of Utrecht) is to be read as limiting the cession to the land and the harbour; and excluding any territorial sea; and second, whether there has been British encroachment on Spanish waters*

concreto y delimitado, circunscrito exclusivamente a «(...) *la plena y entera propiedad de la ciudad y del castillo juntamente con su puerto y defensas que le pertenecen* (...)».

Desde muy pronto se van a poner de manifiesto las diferentes interpretaciones que de dicha disposición van a realizar tanto España como el Reino Unido⁴³. Mientras que para España el tenor literal del citado artículo X implica que no se ha cedido jurisdicción alguna sobre los espacios marinos circundantes a la plaza (teoría de la «costa seca»), el Reino Unido consideró, actuando en consecuencia, que si ejerce derechos sobre el territorio, ejerce igualmente derechos sobre tales aguas al ser inherentes a la soberanía territorial (teoría conocida como «la tierra domina el mar»). Aunque, recordémoslo, el Reino Unido alega dos títulos jurídicos bien diferentes sobre el territorio de Gibraltar, uno convencional, el Tratado de Utrecht sobre la Roca y la prescripción adquisitiva sobre el territorio del istmo, en el que la construcción de un aeropuerto ha supuesto ganar terreno al mar para la prolongación de la pista de aterrizaje. Al ser éste último contestado por España, indudablemente la controversia se proyecta en una doble perspectiva sobre los espacios marinos adyacentes al territorio del istmo.

En general, las aguas del Estrecho de Gibraltar y, en particular, las aguas en torno a Gibraltar presentan una riqueza enorme en cuanto a biodiversidad y valores ambientales susceptibles de ser protegidos, con la presencia de habitual cetáceos y otras especies vulnerables o en vías de extinción. La superposición de zonas protegidas en aguas de la Bahía de Algeciras mediante declaraciones de Lugar de Interés Comunitario en desarrollo de la normativa ambiental comunitaria coincidentes en gran parte en el espacio marítimo, una primera británica⁴⁴ y una posterior, a modo de reacción, española⁴⁵, muestran

in the Bay of Algeciras» en FAWCET, J. E. S., «Gibraltar: the legal issues», en *International Affairs*, nº 43 (abril de 1967), p. 84.

⁴³ Sobre la controversia jurídica relativa a la delimitación de los espacios marinos en la Bahía de Algeciras, la profesora GONZÁLEZ GARCÍA ha publicado un extraordinario trabajo titulado «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar, 300 años..., op. cit.*, pp. 211-236 y «Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar: cuestiones en torno a su delimitación», SOBRINO HEREDIA, J. M. (coord.); *Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant, Valencia, 2007, pp. 141-170.

⁴⁴ Se trata de la zona denominada *Southern Waters of Gibraltar*, aprobada mediante Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, 2006/613/CE de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE, Directiva Hábitas.

⁴⁵ La zona española se denomina Estrecho Oriental y fue aprobada mediante Decisión de la Comisión de 12 de diciembre de 2008, 2009/95/EC, y publicada en el DO L 43/393 de 13.02.2009.

a su vez cómo las distorsiones producidas por la falta de delimitación de los espacios marítimos incide en la protección del medio⁴⁶.

La doble protección teórica sobre las mismas aguas en torno a Gibraltar no se traduce en mecanismos eficaces de protección y preservación sino en un nuevo escenario de confrontación jurídica y así el Gobierno de Gibraltar anunció el pasado 7 de mayo de 2009 la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado CE⁴⁷ contra la decisión de la Comisión que aceptó la propuesta española que incluye la totalidad de las aguas en torno a Gibraltar⁴⁸ y en la actualidad pendiente de recurso⁴⁹.

No sería el único caso de un instrumento de protección internacional entre dos Estados principales que incluye un territorio de una pequeña entidad política con un estatuto jurídico singular. Nos estamos refiriendo al Proyecto Pelagos que prevé una reserva de la biosfera de acuerdo con los criterios del Programa MaB de la UNESCO y que incluye además de Francia e Italia (en concreto afecta a las regiones de Córcega, Liguria y Provenza) el pequeño

⁴⁶ Sobre esta controversia puede verse VERDÚ BAEZA, J., «La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *REDI*, vol. 61, n° 1 (2009), pp. 286-291.

⁴⁷ *Government of Gibraltar, Press release n° 91/2009, 7th May 2009* «We had proposed solutions to this unacceptable situation that has been created on a vital issue for us, but they have not materialised before the deadline for filing legal action. We have accordingly been obliged to initiate the legal action to protect Gibraltar's vital interest; a possibility for which we had prepared in the event that no other acceptable solution emerged in time. We are confident in the success of what we believe to be a very strong and powerful case».

⁴⁸ Esta controversia está presente en el Comunicado de la Reunión Ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar de 21 de julio de 2009 (citado en nota n° 2 y que comentaremos en el apartado IV de este trabajo) y son de alguna manera «superadas» mediante esta declaración: «*Las designaciones de LIC y las Decisiones de la Comisión de la UE relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por lo tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.*

Nada en este Papel o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el caso T-176/09 en el TPI de las CCEE. Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con este caso».

⁴⁹ Autos del Tribunal General (Sala Séptima) del 24/V/2011, Reino Unido contra Comisión Europea, T-115/10, y Gobierno de Gibraltar contra Comisión, T-176/09; recursos de casación interpuestos el 1 y 8/VIII/2011 ante el TJUE por el Gobierno de Gibraltar (C-407/11 P) y por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el fallo del Tribunal General, C-416/11 P.

Principado de Mónaco⁵⁰ que desembocó en una Declaración conjunta tripartita para establecer un santuario para la protección de los mamíferos en el mar Mediterráneo firmada en Bruselas el 22 de marzo de 1993, acuerdo no vinculante, transformado en un acuerdo internacional el 25 de noviembre de 1999⁵¹. Ciertamente las diferencias políticas son enormes y no se trata de establecer paralelismos, sino mostrar que la continuidad de un espacio natural protegido debería incluir todas las partes concernidas, incluso las más reducidas, para que el proyecto sea completo y se alcancen todos los objetivos propuestos y no se excluya una zona, por muy pequeña que fuere, que impediría que el proyecto tuviere un resultado final global.

VI. CONCLUSIONES

Las relaciones de España con nuestro vecino del sur, Marruecos, siempre han sido extraordinariamente complejas y plagadas de dificultades en torno a temas muy sensibles de nuestra política tanto interior como exterior, afectando a una gran variedad de ámbitos, como el pesquero, la agricultura, la lucha contra la inmigración ilegal, el control de la delincuencia transnacional, la seguridad y vigilancia del Área del Estrecho de Gibraltar, la vigilancia y represión del terrorismo islámico, etc. En este amplio sentido, la existencia de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el resto de territorios españoles, islas y peñones, en el norte de África han sido especialmente un factor de distorsión en las relaciones bilaterales y ha supuesto un obstáculo para institucionalizar un marco estable de confianza y diálogo entre las partes. Con todo, la necesidad de la existencia de canales de negociación parece indispensable para evitar y, en su caso, canalizar, determinadas crisis que temporalmente salpican las relaciones hispano-marroquíes. En este sentido, a lo largo del verano de 2012, la entrada masiva de inmigrantes subsaharianos intentando abrir una nueva vía de penetración a territorio español a través de las citadas islas y peñones, con desembarcos en Chafarinas y Alhucemas, ha puesto de manifiesto, por un parte, la vulnerabilidad de dichos territorios y, por otra, la necesidad imperiosa

⁵⁰ ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*, op. cit., p. 283.

⁵¹ Véase SCOVAZZI, T. y RELINI, L. O., «The Declaration on a Sanctuary for the Protection of Marine animals in the Mediterranean», *ICCOPS Newsletter*, n° 1 (July 1993).

de contar con las autoridades marroquíes para afrontar estas situaciones extremadamente delicadas.

La pertenencia de España a la Unión Europea ha servido como *factor de dulcificación* de las relaciones con Marruecos bajando sensiblemente los umbrales de conflictividad, en el sentido de situar a escala europea algunos de los problemas más complejos y de difícil gestión bilateral, como especialmente la pesca. Sin duda alguna, la obtención por Marruecos de un Estatuto Avanzado en sus relaciones con la Unión Europea consolida la posición de nuestro Estado vecino como un socio razonablemente fiable en el marco europeo, facilitando así, de igual forma, también la fluidez y funcionamiento de los canales bilaterales hispano-marroquíes. No obstante, todavía quedan muchos obstáculos por remover y hemos visto como Marruecos, sin duda alguna, por cuestiones de reivindicación territorial, está dispuesto a renunciar a programas de cooperación transfronteriza con España en el marco de la Unión Europea, renunciando así a importantes partidas financieras de indudable valor para contribuir en su medida al proceso de desarrollo y modernización en el que se encuentra Marruecos.

Es así cuando adquiere especial valor las iniciativas que contribuyen a superar este *impasse* y a contribuir para crear un pequeño marco de confianza entre las partes afianzando el desarrollo de pequeños proyectos, pero de gran interés para las comunidades locales. El medio ambiente parece, sin duda alguna, un ámbito especialmente apropiado para articular este tipo de iniciativas.

En este sentido, la iniciativa de Reserva de la Biosfera transnacional lanzada conjuntamente por la Junta de Andalucía y Marruecos nos parece un paso adecuado en la dirección correcta en el sentido de la necesidad de coordinación de problemas que tienen un verdadero carácter internacional, especialmente como es la protección del medio ambiente en torno al eje que representa el área del Estrecho de Gibraltar, aun conociendo su insuficiencia en el sentido de la carencia de normas y estándares vinculantes y su carácter más simbólico que jurídico del instrumento de protección elegido. El hecho de que permita canalizar instrumentos europeos de cooperación transfronteriza en un área geográfica complicada y compleja como el estrecho de Gibraltar, fértil en controversias y sensibilidades diferentes, no puede sino valorarse positivamente en la difícil construcción de un proceso de crecimiento económico basado en pautas de desarrollo sostenible que garantice la calidad de vida de los habitantes de ambas orillas del Estrecho de Gibraltar logrando mayores esferas de entendimiento mutuo y fomentando intereses comunes en un área especialmente delicada y sensible.

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Decisiones de órganos judiciales españoles en materia de Derecho Internacional Público*

Juan Jorge PIERNAS LÓPEZ

Elena LÓPEZ-ALMANSA BEAUS

Rosana GARCÍANDÍA GARMENDIA

I. EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL POR LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES

Como se viene apreciando en ediciones anteriores de esta sección, ya se están dejando notar las consecuencias de la aplicación de la *Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (BOE de 24 de noviembre de 2009), con un escaso número de resoluciones judiciales al respecto.

Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª), de 6 de octubre de 2011 (JUR 2011/393191)

Cuestión de competencia núm. 1566/2011

Ponente: *Excmo. Sr. D. Alberto Jorge Barreiro*

En este auto se vuelve sobre una cuestión que ya se mencionó en la edición anterior de este apartado: el asunto del Tíbet y las demandas interpuestas al respecto contra China en nuestro país. Como entonces se apuntaba, el 27 de octubre de 2010 la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional dictaba auto desestimando el recurso de apelación contra el auto del Juzgado Central de Instrucción nº 1 de Madrid de 26 de febrero de 2010. En dicho auto de febrero se acordaba el archivo de las actuaciones al considerar que no existía base para la jurisdicción española respecto de un delito de lesa humanidad y torturas

* La selección se ha referido exclusivamente a decisiones judiciales españolas adoptadas desde el 1 de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012.

contra la población tibetana por parte de las autoridades chinas, con base en la Ley Orgánica 1/2009, que modifica el artículo 23.4 de la LOPJ.

El 16 de noviembre de 2010, la Audiencia Nacional dictaba auto denegando la admisión a trámite del recurso de casación, por no tener carácter definitivo el auto recurrido, interponiéndose contra el mismo un recurso de queja el 23 de diciembre de 2010. El 28 de febrero de 2011, el Tribunal Supremo admitió a trámite el recurso de queja, y como consecuencia se interpuso el presente recurso de casación.

El 30 de marzo de 2011, el Juzgado de Instrucción nº 2 de la Audiencia Nacional emitía un auto admitiendo para el caso en cuestión la calificación de crimen de guerra, lo que abría una posibilidad a su tramitación por los tribunales españoles. Sin embargo, la Sección 1ª de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no lo ha considerado así, declarando que no ha lugar a la admisión del recurso de casación.

La presentación del recurso se fundamenta básicamente en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por aplicar indebidamente los tratados internacionales ratificados por España, de los que derivaría la jurisdicción española para conocer de los hechos denunciados, y porque existiendo vínculos de conexión del caso con la jurisdicción española, así debería reconocerse por el artículo 23.4 de la LOPJ. Además, apunta la parte recurrente, con carácter subsidiario, a la vulneración de preceptos constitucionales como la prohibición de la retroactividad de las normas penales o restrictivas de derechos fundamentales.

Para argumentar su decisión, el Tribunal Supremo recuerda que atendiendo al tenor literal de la actual legislación nacional, «la extensión de la jurisdicción española está supeditada como *conditio sine qua non* (y ello sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales suscritos por España) a la existencia de un vínculo de conexión relevante con España». Aclara, en este sentido, el TS que el contenido de dicho concepto jurídico indeterminado debe ir en línea con lo ya establecido en otras sentencias del propio Tribunal (STS 327/2003-RJ 2003/2147) en las que se pretende corregir «una *vis expansiva* que tampoco responde a las exigencias de la justicia universal, proclive al enjuiciamiento por Tribunales de cuño internacional».

En cuanto a la existencia de vínculo con la jurisdicción española, la parte recurrente lo sustenta en la doble incriminación de los hechos denunciados, la existencia de una víctima española, y ciertas generalidades relativas a las

relaciones bilaterales entre España y China. El Tribunal analiza cada uno de estos argumentos y los desecha. El primero, por entender que la doble incriminación se debe a la intensidad de los ataques contra los bienes jurídicos protegidos en esos tipos penales. El segundo, porque los hechos cometidos contra la víctima española están en litispendencia en otro procedimiento. El tercero, por no tratarse de un argumento de naturaleza jurídica. Entiende, por tanto, el TS que no existe vínculo de conexión relevante con España y que en virtud de la nueva redacción del artículo 23.4 de la LOPJ no cabe enjuiciamiento por tribunales españoles.

Finalmente, en lo que respecta a la prohibición de la retroactividad de las normas penales o restrictivas de derechos fundamentales, se remite el Tribunal a una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 82/2001-RTC 2001/82) según la cual «sólo podrá considerarse que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurra en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de todo motivo o razonamiento».

La principal contribución de este auto por el que se inadmite el recurso de casación mencionado la constituye la interpretación restrictiva que hace del artículo 23.4 de la LOPJ. Su reforma hace ya tres años planteaba algunas dudas acerca de la aplicación práctica de una nueva concepción de la justicia universal. No obstante, este tipo de decisiones judiciales parecen marcar una línea de interpretación restrictiva de dicho principio.

**Auto de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, sección 1ª)
de 23 de marzo de 2012 (JUR 2012/142267)**

Recurso de apelación núm. 148/2011

Ponente: *Excmo. Sr. D. Nicolás Poveda Peñas*

El 23 de abril de 2009, la Asociación Pro-dignidad de los Presos y Presas de España presentó ante el Juzgado Central de Instrucción de la Audiencia Nacional número 6 una querrela contra seis súbditos de los Estados Unidos de Norteamérica a los que se les imputa la comisión de un delito contra las personas y los bienes protegidos en caso de conflicto armado, acaecido en territorio no español, habiéndose afectado, según el querellante, los dere-

chos fundamentales contenidos en las Convenciones de Ginebra de 1949, y los Protocolos adicionales y los reconocidos en contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se trata de abogados que asesoraron jurídicamente a la presidencia del Gobierno estadounidense en decisiones relacionadas con el Centro de Detención de Guantánamo. Antes de pronunciarse sobre la admisión a trámite de la querella, dicho juzgado dictó auto acordando diligencias consistentes en Comisión Rogatoria Internacional a Estados Unidos recabando informes relacionados con la iniciación de causa en el país por esos hechos.

El 13 de abril de 2011, el precitado Juzgado acordó mediante auto el sobreseimiento provisional de la causa, inadmitiendo a trámite la querella y dando traslado de la misma al Departamento de Justicia de Estados Unidos para su continuación. El 19 de abril del mismo año, se presentaba recurso de apelación por escrito, que pasó de la Sala Tercera de lo Penal al Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

El auto dictado, de 23 de marzo de 2012, acuerda desestimar el recurso de apelación contra el auto de 13 de abril de 2011, al que se adhirieron más tarde Izquierda Unida y la Asociación Libre de Abogados. Confirma, por tanto, que la cuestión objeto de la querella debe ser remitida al Departamento de Justicia de Estados Unidos, por entender que los tribunales españoles no son competentes para conocer del asunto. El contenido del auto es escueto y no entra en disquisiciones de gran profundidad. Sin embargo, su comparación con el voto particular discrepante de los magistrados Clara Bayarri García, Ramón Sáez Valcárcel y José Ricardo de Prada Solaesa, este sí más detallado, permite extraer algunas notas reseñables.

En lo que respecta a la existencia de un vínculo con España, extremo exigido por la legislación vigente para que se pueda apelar a la jurisdicción universal, la Sala de lo Penal entiende que «la existencia de una serie de prisioneros del Centro de Detención de Guantánamo que tienen origen o nacionalidad españolas, no afecta a la debida competencia del posible proceso conforme a la regla de prioridad», correspondiendo a la Autoridad Judicial Norteamericana conocer del caso. Se suma así el auto a la interpretación restringida de la jurisdicción universal, mientras que el voto particular entiende como constitutivo de ese vínculo con España el hecho de que «centenares de

individuos, varios de ellos españoles o con vínculos relevantes con España, fueron detenidos e ingresados en el Centro de Guantánamo». En este sentido, además, el voto particular afirma que no cabe cuestionar el carácter de *ius cogens* del Derecho penal internacional cristalizado en el Estatuto de Roma y que, por ello, ciertos crímenes internacionales «deben ser eficazmente perseguidos y no pueden quedar impunes». No obstante, la lucha contra la impunidad no implica, como queda de manifiesto en el auto del Pleno, la aplicación amplia del principio de jurisdicción universal. Y menos desde la reforma de la LOPJ de 2009, que ha delimitado esta jurisdicción.

Para llevar a cabo esa delimitación, el Pleno de la Sala de lo Penal se apoya en la falta de concreción de las acusaciones contenidas en la querella, y en la existencia de procedimientos iniciados para investigar y enjuiciar esta cuestión en los Estados Unidos. En cuanto a la falta de concreción, el auto establece que «tal generalidad de planteamiento acusatorio, implicaría en principio una falta de la imprescindible concreción acusatoria, en exigencia del derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, básicas en el proceso penal y que afecta de forma determinante a la fijación de la competencia».

En lo que respecta a la existencia de procedimientos iniciados en los Estados Unidos, el Pleno se basa en el contenido de la Comisión Rogatoria Internacional para afirmar que existen procedimientos previos y persecución en el país de origen de los querellados. Apoyándose en el principio de subsidiariedad, y en los criterios de nacionalidad y territorialidad, entiende que queda excluida la competencia de cualquier tribunal español. Aclara además el auto que de coincidir los principios de subsidiariedad y de concurrencia de jurisdicciones, se da prioridad al del *locus delicti* (auto del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional 1/09 de 9 de julio, confirmado por el Tribunal Supremo, mediante resolución de fecha 4 de marzo de 2.010). El voto particular afirma que con base en la documentación obtenida a partir de la solicitud de cooperación jurídica a los Estados Unidos, existe una «falta absoluta de voluntad de perseguir penalmente a los querellados por los hechos relatados en la querella y la voluntad de justificar su comportamiento», no siendo posible afirmar la existencia de efecto de cosa juzgada ni litispendencia. Sin embargo, el Pleno así lo ha considerado, por lo que la cuestión será remitida a los tribunales norteamericanos.

Auto de la Audiencia Nacional (Juzgado Central de Instrucción núm. 5), de 30 de abril de 2012 (JUR 2012/148807)

Recurso núm. 40/2005

Ponente: *Excmo. Sr. D. Pablo Rafael Ruz Gutiérrez*

Siguiendo con la línea de los dos autos anteriores, el auto de la Audiencia Nacional de 30 de abril de 2012 acuerda el sobreseimiento provisional de las actuaciones seguidas por un delito de blanqueo de capitales vinculado a la justicia chilena, y la remisión de testimonio de lo actuado en dichas diligencias a la Autoridad Judicial competente de Chile, para que se incorpore a la causa que allí se sigue.

El origen de este auto está en una querella por blanqueo de capitales en conexión con un delito de alzamiento de bienes contra cuatro personas físicas, y como responsables civiles subsidiarios contra Banco de Chile, S. A., Banchile Corredores de Bolsa, S. A. y Banchile Administradora General de Fondos, S. A. Con base en auto de 26 de octubre de 2009, se dirige Comisión Rogatoria a la Autoridad Judicial chilena el 18 de diciembre del mismo año. La respuesta de dicha Autoridad Judicial es que las materias a investigar con base en esa querella ya están siendo conocidas en esa fecha por un tribunal chileno con jurisdicción y competencia para tales asuntos (Rol. Núm. 1649-04).

El Ministerio Fiscal solicita el archivo del caso, el 9 de mayo de 2011, por existir cosa juzgada al ser la jurisdicción española subsidiaria de la Chilena conforme a la jurisprudencia y legislación. El auto que aquí se describe da la razón al Ministerio Fiscal, al que el querellante se había opuesto argumentando en contrario la excepción de cosa juzgada.

En su argumentación jurídica, el auto consolida la interpretación que han venido dando los altos tribunales en los últimos años en relación con la interpretación del artículo 23.4 de la LOPJ, reforzando el principio de subsidiariedad como límite al principio de justicia universal, «frente al principio de concurrencia de jurisdicciones consagrado en la legalidad internacional como mecanismo para evitar la impunidad en la persecución de los más graves crímenes de Derecho internacional». Se remite para ello a algunas sentencias relevantes del Tribunal Constitucional (STC 87/2000; STC 237/2005, STC 227/2007). Nos recuerda, una vez más, este tribunal la ausencia de carácter absoluto del principio de justicia universal (Auto del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2010, JUR 2010/111615).

II. DERECHO DEL MAR

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)**de 24 de abril de 2012**

Recurso contencioso-administrativo núm. 846/2010

Ponente: *Excmo. Sra. Lourdes Sanz Calvo*

En el presente recurso contencioso-administrativo sobre reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta contra resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 16 de noviembre de 2009, la Audiencia Nacional ha tenido ocasión de reiterar los compromisos internacionales y europeos de España en relación a la actividad de pesca marítima. La resolución cuestionada cambiaba la calificación de un buque pesquero palanquero sobre la base de la normativa internacional y de la Unión Europea (UE).

Tomando en consideración que las competencias en materia de pesca corresponden a la Unión Europea, la Audiencia desestima el recurso, tal y como esgrime el Abogado de Estado (f.d. 1), teniendo en cuenta que el título habilitador del cambio de calificación se ha apoyado en regla internacional obligatoria conforme a la normativa comunitaria. En concreto, se ha aplicado la Recomendación 08-10 de la Comisión Internacional para la conservación del atún atlántico (ICCAT), de la que forma parte la Unión Europea suscriptora del Convenio de 1966 y que se incorpora en el Reglamento (CE) 302/2009, siendo por tanto de obligado cumplimiento para España.

En consecuencia, según subraya el fundamento jurídico tercero, la modificación del criterio seguido para medir la eslora del buque no puede imputarse a la Administración General del Estado demandada, que en cualquier caso está amparada en la citada normativa internacional y comunitaria que constituye un título habilitante que implica que el posible daño deba ser soportado por los recurrentes. Puesto que «en el orden internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982... emplaza a los Estados para que incorporen a su ordenamiento interno las medidas de gestión responsable de los recursos pesqueros, tanto en sus zonas económicas exclusivas como en alta mar, correspondiendo a la Comunidad Europea la obligación de establecer las medidas necesarias en relación con los nacionales de los Estados miembros, así como la competencia para cooperar con terceros países y Organismos internacionales con la finalidad de conservar y proteger los recursos

vivos. Las conferencias y convenios internacionales establecen compromisos para los Estados, que han de orientar su política pesquera hacia objetivos concretos. Así, los objetivos derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable forman parte, asimismo, del marco jurídico aplicable a la actividad pesquera».

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 12 de diciembre de 2011

Recurso de Casación núm. 11164/2011

Ponente: *Excmo Sr. Alberto Jorge Barreiro*

En el sonado supuesto del secuestro del buque atunero «Alakrana» durante 47 días, se condenó a los acusados por un delito de asociación ilícita, 36 delitos de secuestro, un delito de robo con violencia y 36 delitos contra la integridad moral. En fase de casación, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre varios aspectos de interés, en relación a la jurisdicción española, así como a la interpretación del delito de terrorismo y la normativa internacional y de la UE.

Comenzando por el primer extremo, el Tribunal reitera la competencia de los órganos jurisdiccionales españoles para conocer de este supuesto, acaecido a 120 millas náuticas de las costas de Somalia. Al tratarse de un motivo del recurso de casación de ambos condenados, el fundamento jurídico primero (apartado cuarto) insiste en la línea marcada por el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (autos de 2 de noviembre de 2.009 y de 9 de diciembre de 2.010). En estas resoluciones se argumentó que la jurisdicción española sobre los hechos viene determinada por el artículo 23.1 de la LOPJ que le atribuye el conocimiento de las causas por delitos y faltas cometidos bien en territorio español bien a bordo de buques o aeronaves españoles, dejando a salvo lo que dispongan los tratados internacionales de los que España sea parte.

Pues bien, los tratados en vigor suscritos por España permiten que todo Estado, en alta mar o espacios no sometidos a la jurisdicción de ningún Estado, pueda apresar buques piratas o buques capturados como consecuencia de actos de piratería que estén en poder de piratas, así como detener a los sujetos implicados y juzgarlos por sus tribunales. En particular, se trata del Conve-

nio para la Represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima de 10 de marzo de 1.988, el artículo 105 de la Convención sobre el Derecho del Mar y la Acción Común 2008/851 PESC del Consejo de 12 de noviembre de 2.008 relativa a la Operación militar para contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia, adoptada en apoyo y bajo cobertura de las resoluciones 1814, 1816 y 1838 (2008), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (artículo 12).

En segundo lugar, respecto a la interpretación del delito de terrorismo, el órgano jurisdiccional concluye que no cabe ampliación del tipo penal en perjuicio del reo acudiendo a las normas de Derecho de la Unión Europea o a los Tratados Internacionales, cuyos textos no constan incorporados al Código Penal.

Este punto se desarrolla en el fundamento de Derecho undécimo, en el que se rebate la aplicación de la Decisión Marco del Consejo Europeo de 13 de junio de 2002 sobre Terrorismo (2002/475/JAI), el preámbulo de la Convención Internacional de 17 de diciembre de 1979 contra la toma de rehenes aprobada en Nueva York y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación de Terrorismo de 9 de diciembre de 1999. La base de tal parecer es fundamentalmente el principio de legalidad, que impide que una norma de derecho comunitario o internacional tipifique conductas delictivas (en este caso, los actos de piratería consistentes en el secuestro o toma de rehenes y el apoderamiento ilícito de buques) que no aparezcan específicamente previstas en el ordenamiento jurídico interno con arreglo a las exigencias y las garantías que establece nuestro texto constitucional.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 7 de junio de 2012

Recurso de casación núm. 10117/2012

Ponente: *Excmo. Sr. Manuel Marchena Gómez*

En este caso, el TS inadmite los motivos del recurso de casación contra sentencia condenatoria por delitos contra la salud pública, apoyándose, entre otros argumentos, en la legalidad del abordaje realizado en el barco sin autorización de las autoridades del país del pabellón (f.d. primero C).

Esta legalidad se basa, según señaló el tribunal de instancia, en la Convención de Naciones Unidas sobre derecho del mar y la Convención de Viena

contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que precisamente se dirige a suprimir las actividades ilícitas por mar. Ambas respaldan que los agentes no tuviesen que pedir autorización para abordar y detener a una embarcación pesquera con más de tres toneladas de hachís, dentro de aguas territoriales españolas.

Por tanto, el Supremo declara que la prueba ha sido obtenida lícitamente, existiera o no permiso por parte de las Autoridades de la nación de abanderamiento del buque para realizar el abordaje, y que «se trataría, en todo caso, de una materia a debatir en el ámbito de las relaciones internacionales entre Estados, pero sin repercusión alguna en orden al valor intraprocesal de las pruebas obtenidas, máxime cuando las normas de Derecho Penal Internacional, contenidas en el art. 23 LOPJ, establecen, sin duda, la competencia universal de la jurisdicción española para conocer de los delitos relativos al tráfico ilegal de drogas tóxicas y estupefacientes».

Otras sentencias del Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 24 de mayo de 2012

Recurso de Casación núm. 11206/2011

Ponente: *Excmo. Sr. Francisco Monterde Ferrer*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 8 de marzo de 2012

Recurso de casación núm. 6151/2008

Ponente: *Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas*

Estas dos sentencias contienen algunos aspectos a considerar, aunque sea someramente. La primera analiza la posible comisión de delitos contra la salud pública y de blanqueo de capitales sobre mercancía proveniente de Marruecos transportada y distribuida por organizaciones marroquí y española. Por lo que a nuestra disciplina interesa, había mencionar sólo que el tribunal trae a colación diversos tratados internacionales y sentencias del TEDH para fundamentar su fallo casacional y de anulación parcial de la sentencia. En concreto, se refiere a la sentencia del TEDH de 8 de diciembre de 1983, casos Pretto y otros; la sentencia Axen; de 22 de febrero de 1984 y al derecho al proceso pú-

blico reconocido en el art. 24.2 de la Constitución, en el art. 11 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, en el art. 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y en el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El segundo fallo, de 8 de marzo de 2012, confirma la proporcionalidad de la sanción impuesta a las entidades propietaria y aseguradora de un buque por derramar combustible en la Ría de Vigo durante las operaciones de suministro. Al hilo de la argumentación del tribunal, se recuerda que el derrame vulnera las normas de prevención de la contaminación por buques. En concreto, lo dispuesto en la Regla 9.1 del Anexo I al Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación causada por los Buques de 1973 (Protocolo de 17-2-1978, BOE de 17y 18-10-1984), que prohíbe toda descarga de hidrocarburos o de mezclas oleosas en el mar desde buques, al no resultar de aplicación las excepciones del artículo 11.a y 11.b (fundamento de derecho sexto).

III. APLICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

En materia de aplicación de tratados internacionales, no ha sido la jurisprudencia de este año especialmente novedosa. Se han seleccionado dos sentencias para analizar con detenimiento, por su relevancia, y se ha hecho una breve referencia a otras para aportar una visión más global de cuáles han sido los acuerdos internacionales aplicados en este periodo por los altos tribunales nacionales.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección Primera), núm. 397/2012, de 15 de junio de 2012 (JUR 2012/213471).

Recurso de Casación núm. 1961/2009

Ponente: *Excmo Sr. D. José Antonio Seijas Quintana*

La mercantil Schuller, S. L. interpuso en su día una demanda contra la compañía aérea Lufthansa. El motivo de esta demanda traía causa de un intento de cambio de la titularidad de unos billetes de avión que Lufthansa denegó a la citada mercantil. Ante la imposibilidad de cambios en el titular del billete en una determinada tarifa, la mercantil procedió a la compra de billetes para un nuevo titular y reclamó la devolución del importe de los primeros, no accediendo la compañía aérea a dicha devolución por no corresponder esa opción a la tarifa aplicable.

La sentencia que siguió a esa demanda la dictó el Juzgado de lo mercantil número 2 de Valencia, con fecha 24 de marzo de 2009, estimándola, y prohibiendo a Lufthansa que incorpore en las condiciones generales de contratación de compra de billetes de avión la cláusula «tarifa no permite cambios ni devoluciones», debiendo especificar los derechos del consumidor o sus limitaciones, en función de la tarifa de que se trate.

La compañía aérea interpuso recurso de apelación, que fue estimado por la Audiencia Provincial de Valencia, revocando la resolución anterior en sentencia de 25 de septiembre de 2009 (JUR 2009m, 478757). Contra ésta se presentaba el presente recurso de casación, que se resuelve de manera desestimatoria, reconociendo los argumentos de la Audiencia Provincial de Valencia, y dando la razón a Lufthansa, en detrimento de las pretensiones de la mercantil Schuller, S. L., cliente de la compañía aérea.

La sentencia revisa los fundamentos jurídicos aportados por la AP de Valencia, y los confirma, con algunos matices. En este análisis nos centraremos en los motivos uno y dos del recurso de casación, que son desestimados y están relacionados con la aplicación del Convenio de Montreal, Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, de 28 de mayo de 1999.

El Juzgado de lo Mercantil número 2 de Valencia, en la resolución de la demanda presentada por Schuller, S. L., consideró que el Convenio de Montreal no es de aplicación a este caso, sino que debería aplicarse el derecho interno, en concreto la Ley 48/1960, de 21 de julio sobre Navegación Aérea y el RD 227/1989, de 3 de marzo, por el que se adoptan las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 87/601/CEE, de 14 de diciembre. Sin embargo, la Audiencia Provincial de Valencia argumentó en contrario, apoyándose para adoptar su resolución en el artículo 1 del Convenio de Montreal, por entender que éste era de aplicación por encima de la Ley sobre Navegación Aérea, «por tratarse de un transporte internacional de personas y no un transporte nacional».

Los motivos uno y dos del recurso de casación presentado por la mercantil eran referidos a la necesidad de ratificación de un convenio internacional por el Estado parte que quiera defender su aplicación, y a la coexistencia del Convenio de Montreal y la Ley de Navegación Aérea. Los argumentos utilizados por la Sección Primera de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo para desestimar estos motivos se centran en el ámbito de aplicación de las dos normas mencionadas: la Ley de Navegación Aérea y el Convenio de Montreal.

La Ley de Navegación Aérea es de aplicación a la navegación aérea nacional, en todo caso, y a la internacional sobre territorios de soberanía española, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales que resulten de aplicación. El Convenio de Montreal es aplicable al transporte internacional de personas, equipaje o carga. Por eso entiende conforme a derecho el Tribunal Supremo que la AP de Valencia haya aplicado el artículo 1 del Convenio de Montreal, al tratarse de «transporte internacional», entendido como «aquel en el que el punto de partida y el punto de destino, haya o no interrupción en el transporte o trasbordo, están situados bien en el territorio de dos Estados partes, bien en el territorio de un solo Estado parte». Recuerda el Supremo, enmendando el error del recurrente, que el Convenio de Montreal sí ha sido ratificado por Alemania, de lo que se deduce que la sentencia de la AP de Valencia no se opone a la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del TS sobre la necesidad de ratificación de un Convenio Internacional por el Estado parte que quiera defender su aplicación. Dicha resolución, añade el Supremo, tampoco se opone a la determinación del carácter supletorio de la Ley de Navegación Aérea, pues el problema es de falta de legitimación del actor para el ejercicio de las acciones que le proporciona el billete, lo que resulta igualmente de la Ley y del Convenio.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima), de 5 de diciembre de 2011 (JT 2011/1346).

Recurso contencioso-administrativo núm. 581/2010

Ponente: *Excmo Sr. José Luis López-Muñoz Goñi*

Esta sentencia recoge el esfuerzo realizado por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para interpretar el contenido de un acuerdo internacional, tanto en ésta como en otras resoluciones anteriores. El origen del recurso es una decisión del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, de 30 de octubre de 2009, por la que se denegaba la concesión de exención sobre derechos de importación e impuestos sobre el tabaco y el alcohol a una persona física que posteriormente reclamó dicha decisión, y que pretendía asimismo que sus familiares fueran reconocidos como personas dependientes del titular de ese derecho, que era él mismo, en virtud del artículo 14.2.g) de la Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Interpuesta reclamación económico administrativa por el interesado, el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) resolvió en dos ocasiones cuestiones relacionadas con este caso. Con fecha 20 de julio de 2010, desestimó la reclamación económica administrativa contra el acuerdo del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales antes mencionada. Con fecha 21 de septiembre de 2010, declaró la reclamación impuesta como inadmisibile por extemporánea. Contra estas dos resoluciones del TEAC se interpuso recurso contencioso-administrativo, que queda resuelto en la sentencia que aquí se comenta. El Tribunal resuelve estimando el recurso contra la resolución de 20 de julio de 2010, y desestimando el recurso contra la resolución de 21 de septiembre de 2010.

Para resolver, la Sala de lo Contencioso-Administrativo centra en gran parte su atención en la interpretación del Acuerdo entre el Reino de España y la OTAN representada por el Cuartel Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, relativo a las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un Cuartel General Militar Internacional, fechado en Madrid el 28 de febrero de 2000, y en vigor desde el 10 de julio de 2001.

La sentencia nos remite a una decisión anterior de la misma Sala, la Sentencia de 3 de mayo de 2007, en la que se establece que el Acuerdo España-OTAN de 28 de febrero de 2000, al hacer mención al «Convenio» se refiere al de 19 de junio de 1951, y entiende por «Protocolo» el de 28 de agosto de 1952. En esa sentencia se interpreta lo que se entiende en el protocolo por «fuerza» y «elemento civil», y se concluye que cuando se trata de aplicar el Protocolo, el Convenio y sus normas de aplicación en cada Estado parte, a los militares adscritos a un Cuartel General, «se suprime el requisito exigido para la Fuerza en general recogida en el Convenio, que no se trate de fuerzas armadas nacionales españolas».

Continúa el análisis e interpretación del artículo 14.2.g) del Acuerdo España-OTAN la sentencia de 5 de diciembre de 2011 llamando la atención sobre el hecho de que en el recurso 61/2005, resuelto por sentencia de la misma sección el 4 de mayo de 2007, «ya se reconoció al hoy recurrente el derecho a la exención de los impuestos especiales sobre carburantes del art. 14.2.g) del Acuerdo Complementario de 28 de febrero de 2000 firmando entre España y la OTAN». A su vez, esa sentencia fue confirmada por otra del Tribunal Supremo, de 29 de junio de 2011, que afirmaba no haber inconveniente en admitir «que la exención de que se trata es la prevista en el artículo 9.1.c) de la Ley de Impuestos Especiales, siempre y cuando la lógica exclusión que en el mismo se hace de las

Fuerzas Armadas españolas se matice debidamente a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo Complementario, de forma que, a modo de excepción a la excepción, se entienda que dicha exclusión no alcanza a aquellos que, aun teniendo nacionalidad española, ostentan legalmente la condición de miembros de un Cuartel General Militar Internacional de la OTAN con sede en España, y son, por tanto, titulares del derecho que a todo miembro, sin limitación por razón de nacionalidad, se concede en el artículo 14.2 .g) del Acuerdo Complementario».

En lo que respecta a los familiares dependientes del titular de los citados derechos, se vuelve a remitir a la Sentencia de esta sección de 4 de abril de 2011, aclarando que «Persona dependiente», significa el cónyuge de un miembro de la Fuerza o de un elemento civil, o de un hijo de dicho miembro que dependa de él o de ella para su manutención. Ahora bien, especifica el Tribunal que «se reconoce la exención de los derechos de importación y de Impuestos devengados por el tabaco y el alcohol», siempre y cuando «estén a cargo del miembro de la fuerza, y que puedan adquirir alcohol y tabaco con arreglo a la legislación española, por razón de la edad».

Otras sentencias:

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección Primera), de 2 de abril de 2012 (JUR 2012/161761).

Recurso de Casación núm. 203/2010

Ponente: *Excmo Sr. Juan Antonio Xiol Ríos*

En esta sentencia, relacionada con el derecho al honor y la libertad de expresión e información, derechos fundamentales en virtud de la Constitución y distintos instrumentos internacionales, se hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Del mismo modo, se hace referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuyo artículo 10.2 se menciona como base de la argumentación jurídica de la sentencia recurrida en casación. En ella, se afirma que en determinados supuestos, los derechos fundamentales de quienes resulten afectados han de sacrificarse en la medida en que resulte necesario para asegurar la información libre en una sociedad democrática, haciendo referencia a una sentencia anterior del Tribunal Supremo (STS de 12 de noviembre de 1990). Esta sentencia de 2 de abril desestima el recurso de casación y confirma el contenido de la

sentencia recurrida, aunque recordando que las excepciones a la libertad de expresión deben interpretarse restrictivamente, como estableciera el TC en su sentencia 159/1986.

**Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno),
de 29 de septiembre de 2011 (RTC 2011\151)**

Cuestión de Inconstitucionalidad núm. 6250/2003

Ponente: *Don Luis Ignacio Ortega Álvarez*

En esta ocasión, el TC tuvo que resolver una cuestión de inconstitucionalidad con contenido competencial. En concreto, se planteaba la duda de qué instancia es la competente para aprobar los estatutos y reglamentos de las cajas de ahorro fundadas con participación de la Iglesia Católica, si un órgano estatal, como afirmaba Ley 44/2002 (RCL 2002, 2722 y RCL 2003, 368) y la disposición final cuarta de la LORCA (RCL 1985, 1985 y RCL 1986, 951) o una Comunidad Autónoma, en concreto, en este caso la de Andalucía. En otros términos, lo que se discute es la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorro que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. A este respecto, el Tribunal Constitucional recuerda que el Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979, como tratado internacional que es, tiene valor supra-legal pero infraconstitucional, conforme a los artículos 95 y 96 de la CE. En consecuencia, y remitiéndose a su jurisprudencia consolidada la conclusión de tratados internacionales por el Estado «no puede suponer el desconocimiento del reparto de competencias establecido por la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 252/1988, STC 64/1991, STC 79/1992), por lo que, en los tratados cuya materia afectara a competencias autonómicas, seguiría correspondiendo la ejecución de la competencia a la Comunidad Autónoma, como en este caso.

**Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno),
de 29 de septiembre de 2011 (RTC 2011\150).**

Recurso de Amparo núm. 5125/2003

Ponente: *Ramón Rodríguez Arribas*

En este caso, la sentencia desestima el recurso de amparo, relacionado con los derechos de los ciudadanos frente a la contaminación acústica. En ella

se hace referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos, instrumento al que se refieren más en profundidad los dos votos particulares, uno concurrente y otro disidente. El voto disidente, que considera que se debió otorgar el amparo solicitado, entiende que la interpretación de la Constitución no se realiza conforme al contenido del artículo 8 de dicho Convenio, extremo al que obliga el artículo 10.2 de la Constitución. El voto particular concurrente justifica la desestimación del recurso en una interpretación del artículo 8.1 del Convenio, diferente a la realizada por la jurisprudencia del TEDH.

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda),
de 27 de marzo de 2012 (RJ 2012\4835).**

Recurso de Casación núm. 2886/2008

Ponente: *Excmo Sr. Oscar González González*

Esta sentencia estima el recurso de casación y el recurso contencioso administrativo, declarando nulo el acto impugnado en relación con un caso de liquidación del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes. Para llegar a esa conclusión, una de las normas que el tribunal aplica es el Convenio entre España y Portugal para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta, que data de 1968.

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda),
de 12 de enero de 2012 (RJ 2012\268).**

Recurso de Casación núm. 1626/2008

Ponente: *Excmo Sr. Manuel Martín Timón*

La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, desestima en esta sentencia el recurso de casación contra la de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Uno de los instrumentos jurídicos utilizados en su argumentación fue el Convenio para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio entre el Estado Español y la Confederación Suiza. Recuerda el Tribunal que este convenio, igual que otros muchos tratados bilaterales de esta índole, se adoptó conforme a las pautas del Modelo de Convenio de la OCDE, con la intención de eliminar o atenuar los efectos negativos en las

corrientes económicas internacionales derivados de la coexistencia de sistemas tributarios de distinto alcance y contenido. En esta sentencia desestimatoria, se apoya el uso del Modelo de Convenio de la OCDE para aclarar cuestiones interpretativas del Convenio entre España y Suiza.

**Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección Primera),
de 27 de marzo de 2012 (RJ 2012\5587)**

Recurso de Casación núm. 41/2012

Ponente: *Excmo Sr. Rafael Gimeno-Bayón Cobos*

En este caso, el acuerdo internacional que se referencia es la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, que como recuerda la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, forma parte de nuestro Derecho interno, en virtud del artículo 96.1 de la Constitución.

IV. DERECHO A LA REVISIÓN DEL FALLO CONDENATORIO
Y LA PENA IMPUESTA

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera),
de 20 de marzo de 2012 (RJ 2012\4647)**

Recurso de Casación núm. 11946/2012

Ponente: *Excmo Sr. Andrés Martínez Arrieta*

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera),
de 17 de noviembre de 2011 (RJ 2011\7343).**

Recurso de Casación núm. 721/2011

Ponente: *Excmo Sr. Juan Saavedra Ruiz*

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera),
de 3 de mayo de 2012 (RJ 2012\5982).**

Recurso de Casación núm. 563/2011

Ponente: *Excmo Sr. Joaquín Giménez García*

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera),
de 10 de abril de 2012 (RJ 2012\5609).**

Recurso de Casación núm. 11229/2011

Ponente: *Excmo Sr. José Manuel Maza Martín*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera), de 13 de marzo de 2012 (RJ 2012\4890).

Recurso de Casación núm. 11225/2011

Ponente: *Excmo Sr. Carlos Granados Pérez*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera), de 30 de mayo de 2012 (RJ 2012\6569).

Recurso de Casación núm. 1658/2011

Ponente: *Excmo Sr. Cándido Conde-Pumpido Tourón*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera), de 31 de octubre de 2011 (RJ 2011\1374).

Recurso de Casación núm. 82/2011

Ponente: *Excmo Sr. Carlos Granados Pérez*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera), de 22 de junio de 2012 (JUR 2012\253705).

Recurso de Casación núm. 2517/2011

Ponente: *Excmo Sr. Manuel Marchena Gómez*

Todas estas resoluciones recogen una cuestión, la de la doble instancia penal ante la jurisdicción española, ampliamente debatida en los años anteriores y en la que se puede afirmar sin ningún tipo de duda que existe una jurisprudencia clara y ampliamente consolidada. A continuación se analiza una que plantea interés respecto de la aplicación de la denominada doctrina Parot, recientemente abordada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y cuya supresión se discute en este momento en el pleno de la Audiencia Nacional.

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), de 29 de marzo de 2012 (RTC 2012\62)

Recurso de Amparo núm. 10651/2009

Ponente: *Don Luis Ignacio Ortega Álvarez*

En este caso, el recurrente había sido condenado por sentencia de 21 de octubre de 1989 (Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional) a varias penas de prisión, cuyo cómputo total superaba los 30 años. El 7 de octubre de 2008, la prisión de Burgos solicitó licenciamiento definitivo del recurrente para el 15 de diciembre de 2008, extremo que fue aprobado por la Sala Segunda de

lo Penal de la Audiencia Nacional a fecha de 19 de noviembre, no habiendo sido aplicada la doctrina del Tribunal Supremo aplicada en el caso Parot. Sin embargo, a 20 de noviembre, la prisión de Burgos instaba a la Sala Segunda de la Audiencia Nacional a pronunciarse sobre si procedía la aplicación de dicha doctrina al caso concreto, y efectivamente, la Sala retrasó el licenciamiento hasta 2017 (Auto de 11 de diciembre de 2008). Contra este auto se interpuso recurso de casación, inadmitido por la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo, por lo que el recurrente acude al Tribunal Constitucional en amparo, estimado por el pleno de este tribunal.

Los argumentos en que basa el recurrente la interposición del amparo son la vulneración de la tutela judicial efectiva, del principio de legalidad, de su derecho a la igualdad y a la libertad. Asimismo, aduce la vulneración del artículo 25.2 de la CE en relación con las Reglas Mínimas para el tratamiento de reclusos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En la resolución de este recurso, en la que se da la razón al recurrente, recuerda el Tribunal que constituye reiterada doctrina constitucional que «el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) impiden a los Jueces y Tribunales, fuera de los casos expresamente previstos en la Ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto, incluso si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad, pues la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el debate sobre lo ya resuelto por una resolución judicial firme en cualquier circunstancia». Ese efecto de cosa juzgada lo ilustra el TC remitiendo a diversa jurisprudencia propia, como la sentencia 219/2000 de 18 de septiembre, la sentencia 200/2003, de 10 de noviembre, o la sentencia 62/2010 de 18 de octubre.

En ese sentido, trae a colación lo dicho en otra ocasión por el mismo alto tribunal acerca de que «no se trata de que una cuestión afecte a la libertad interpretativa de los órganos jurisdiccionales, sino de salvaguardar la eficacia de una resolución judicial que, habiendo adquirido firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma determinada que no puede desconocerse por otros órganos judiciales (y menos aún si se trata del mismo órgano judicial) sin reducir a la nada la propia eficacia de aquella» (STC 58/2000, de 25 de febrero).

En definitiva, el Tribunal entiende que el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes no se limita a reconocer la cosa juzgada formal sino que tiene un alcance mucho más amplio, al crear una realidad que «no puede ser ignorada o contradicha ni por el propio órgano judicial, ni por

otros órganos judiciales en procesos conexos. Además, precisa el Tribunal que la intangibilidad de lo decidido en una resolución judicial firme no afecta sólo al contenido del fallo, sino también a «aquellos pronunciamientos que constituyen *ratio decidendi* de la resolución, aunque no se trasladen al fallo o sobre los que, aun no constituyendo el objeto mismo del proceso, resultan relevantes para la decisión adoptada».

Para emitir su fallo, el TC resuelve pronunciarse únicamente sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por considerar que supone elemento suficiente para estimar el amparo y declarar la nulidad del auto que prolongaba la estancia del recurrente en prisión. Para ello, recuerda que «la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el debate sobre lo ya resuelto por una resolución judicial firme en cualquier circunstancia».

Ni esta sentencia ni ninguna otra de momento ha entrado a cuestionar la legitimidad de la aplicación de la doctrina Parot, desde que su aplicación al caso de Inés del Río derivara en condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a España. Dicha doctrina, establecida por el Tribunal Supremo en sentencia 197/2006 y modulada por la doctrina del doble cómputo de penas (2008) y la modificación del artículo 58.1 del Código Penal (2010), es ahora motivo de múltiples recursos en los que los presos solicitan su no aplicación con base en la decisión de la Gran Sala de Estrasburgo. Por el momento, los magistrados de la Audiencia Nacional siguen debatiéndose entre su inaplicación inmediata o la espera a que se resuelva el recurso que el Gobierno español ha presentado frente al TEDH. El TC ya decidió, en agosto de 2012, esperar al fallo definitivo de la Gran Sala de Estrasburgo para liberar a una serie de presos de ETA que habían pedido su inmediata liberación tras la sentencia del TEDH en el caso de Inés del Río.

V. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) de 29 de junio de 2012

Recurso de Casación núm. 106/2010

Ponente: *Excmo. Sr. Francisco Marín Castán*

En el presente pronunciamiento se plantea al Tribunal una posible intromisión ilegítima en el derecho al honor en el contexto de un debate po-

lítico. En este caso, se trata del conflicto entre este derecho y el derecho no sólo a la libertad de información, sino especialmente a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones (art. 20.1.a de la Constitución Española).

En este contexto, el Supremo se basa en su propia jurisprudencia y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional, para desestimar el recurso, entendiendo que, habida cuenta de la muy considerable amplitud de las libertades de expresión e información en el ámbito del debate político, debe descartarse que la declaración en el contexto de una contienda política implique siempre y necesariamente una intromisión ilegítima en el derecho al honor.

La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que fundamenta el juicio del TS interpreta y aplica el artículo 10 del Convenio de Roma, de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que engloba dentro de la libertad de expresión tanto la libertad de opinión como la libertad de recibir o de comunicar informaciones. Esta jurisprudencia confirma el margen de exageración y provocación que se permite a los políticos en el contexto de una competición electoral o debate público, «teniendo en cuenta que los límites de la crítica son más amplios (pues el político) se expone inevitablemente y conscientemente a un control exhaustivo de sus hechos y gestos tanto por los periodistas como por los ciudadanos;(y) debe, por tanto, mostrar gran tolerancia a estas críticas» (sentencias TEDH 22-11-2007 caso Desjardin contra Francia; y 15-3-2011 caso Guillermo contra España).

Sentencia del TSJ Andalucía, sede Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª)

de 21 de noviembre de 2011

Recurso contencioso-administrativo núm. 634/2011

Ponente: *Excmo. Sr. Jorge Rafael Muñoz Corté*

El TSJ estima en parte el recurso especial de protección de los derechos fundamentales interpuesto contra la Resolución de 14 de octubre de 2010 de la Comisión de selección de las pruebas selectivas de ingreso al Cuerpo de Gestión Administrativa, especialidad de Administración General de la Junta de Andalucía, por la que se dio publicidad a la lista definitiva de aprobados, así como frente a la resolución de la Consejería de Hacienda y Administra-

ción Pública de la Junta de Andalucía de 10 de febrero de 2011, por la que se procedió al nombramiento y destino de los incluidos en dicha lista como funcionarios de carrera.

La fundamentación de tal pronunciamiento se apoya en la violación de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española, al no valorarse los méritos del concursante (en concreto la nota media del expediente académico). Y para la interpretación del derecho violado, el derecho a la predeterminación normativa del procedimiento de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, el órgano jurisdiccional se apoya en disposiciones de convenios internacionales. Concretamente, se citan el artículo 22.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25.c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (vid. fundamentos de derecho 3 y 4),

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª)
de 21 de marzo de 2012**

Recurso de apelación núm. 21/2001

Ponente: *Excma. Sra. Mª Dolores Galindo Gil*

La interpretación del derecho a la inviolabilidad del domicilio conforme a los instrumentos internacionales permite en este caso al órgano judicial estimar recurso de apelación contra sentencia que autorizaba entrar en la vivienda de los recurrentes para llevar a cabo su lanzamiento por impago y resolución de contrato de arrendamiento.

A este respecto, el fundamento de derecho tercero recuerda que la exigencia de la autorización judicial es una exigencia de la protección del domicilio (en conexión con el respeto del derecho a la intimidad personal y familiar, regulado en el mismo artículo 18 C.E.) positivizada en los artículos 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, «normas ratificadas por España y, por ello, aplicables por virtud de lo dispuesto en los artículos 10.2 y 96.1 de la Constitución española, texto que declara igualmente en su artículo 18.1 que el domicilio es inviolable, de suerte que no podrá efectuarse en él ninguna entrada o registro sin consentimiento de su titular o mediando la autorización judicial».

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª)

de 20 de octubre de 2011

Recurso de apelación núm. 637/2010

Ponente: *Excmo. Sra. Elvira Adoración Rodríguez Martí*

Para conciliar los derechos en conflicto en un supuesto relativo al funcionamiento de una cafetería en un barrio de Madrid, con unos importantes niveles de ruido, se aduce la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario.

La interpretación de este derecho, conforme a la jurisprudencia del TEDH (en especial, las sentencias de 16 de noviembre de 2004, Caso Moreno Gómez contra España; 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España; y 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia), conduce al tribunal sentenciador a sostener la prevalencia de los derechos de los vecinos y la consiguiente denegación de la licencia de funcionamiento del negocio.

Los argumentos subyacentes se refieren básicamente a que el derecho a la intimidad personal y familiar en el domicilio se puede ver menoscabado por una exposición prolongada a determinados niveles de ruido como «factor psicopatógeno destacado... fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos». Y, cuando, como en el caso enjuiciado, estos niveles sean evitables e insoportables, debe protegerse el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, «en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida» (vid. fundamento jurídico tercero).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil)

de 5 de marzo de 2012

Recurso extraordinario por infracción procesal y de casación núm. 2196/2008

Ponente: *Excmo. Sr. Francisco Marín Castán*

Se está ante otro supuesto de ruidos excesivos que vulneran el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en este caso ante

el TS. Nuevamente, se estima que la prevalencia de este derecho justifica su protección y consecuente estimación de los recursos, dictándose sentencia que, por las molestias causadas por las prácticas de piano de unas niñas, condena al pago de una indemnización.

La base de la interpretación del contenido del derecho en cuestión es la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ésta se desarrolla en los fundamentos jurídicos quinto a octavo que citan las mencionadas sentencias del TEDH de 9 de diciembre de 1994 (López Ostra contra España), 14 de febrero de 1998 (Guerra contra Italia), 2 de octubre de 2001 (Varios ciudadanos contra el Reino Unido) y 16 de noviembre de 2004 (Moreno Gómez contra España).

De tales pasajes resulta destacable que se reproduce la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en esta materia, que declara que «una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que pueden objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad» (f.d. 7). Y se añade, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, que ello sucede «siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª)
de 30 de marzo de 2012**

Recurso Contencioso-Administrativo 265/2012

Ponente: *Excmo. Sr. Ramón Verón Olarte*

Otro procedimiento especial relativo a la protección de derechos y libertades fundamentales se refiere al derecho de libre reunión del artículo 21 de la Constitución Española, en conexión con el derecho a la libertad de expresión. El Tribunal lo limita por razones de orden público y por colisionar con el derecho a la libertad religiosa, al considerar procedente la denegación de la autorización de una manifestación por la Asociación Madrileña de Ateos y Librepensadores y la Asamblea Vecinal La Playa de Lavapiés para el día de Jueves Santo.

Precisamente, la interpretación del contenido y alcance del derecho a la libertad religiosa que efectúa el órgano jurisdiccional se sustenta, por mandato del art. 10.2 de la Constitución Española, en diversos textos internacionales. En particular, se refiere el tribunal a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 18), así como a los demás tratados y acuerdos internacionales suscritos por nuestro país sobre la materia, mereciendo especial consideración lo dispuesto en el art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del TEDH recaída con ocasión de la aplicación del art. 18.1 de la Declaración Universal que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha plasmado en el Comentario General de 20 de julio de 1993. En este último texto, y según cita textualmente el TSJ, se subraya cómo el artículo 18 «protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia; los términos creencia o religión deben entenderse en sentido amplio, añadiendo que el artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones o creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales» (fundamento jurídico tercero).

**Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)
de 7 de marzo de 2012**

Recurso de Casación núm. 4926/2010

Ponente: *Excmo. Sr. Enrique Lecumberri Martí*

Se plantea al Tribunal Supremo la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos en el supuesto de una pelea entre reclusos. En este contexto, se trae a colación diversos instrumentos internacionales que asisten al tribunal en la interpretación de los derechos afectados: el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, las previsiones contenidas en el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (fundamento jurídico cuarto).

A la vista del contenido de tales textos, el tribunal desestima la pretensión de responsabilidad patrimonial. Pues, según aduce el Supremo en el fundamento jurídico quinto, no puede establecerse nexo causal entre el hecho lesivo y la actuación de la Administración penitenciaria, no existiendo anormalidad

por parte de la Administración en la obligación de velar por la vida e integridad física del interno, obligación que es de actividad y no de resultado. De ahí que no deba imputarse al funcionamiento del servicio de prisiones las lesiones sufridas por el hijo de la recurrente en el interior de un servicio, cuando no se ha acreditado en forma alguna que existiera una previa situación de alarma o prevención sobre un potencial riesgo de agresión por parte de otro interno.

Otros pronunciamientos del Tribunal Supremo:

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) de 27 de septiembre de 2011

Recurso de Casación núm. 805/2008

Ponente: *Excmo. Sr. Juan Antonio Xiol Ríos*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1ª) de 1 de junio 2012

Recurso de Casación núm. 1348/2011

Ponente: *Excmo. Sr. Cándido Conde-Pumpido Touron*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª) de 5 de julio de 2012

Recurso de Casación núm. 2156/2009

Ponente: *Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat*

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª) de 14 de junio de 2012

Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina núm. 99/2012

Ponente: *Excmo. Sr. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat*

Otros pronunciamientos destacables del Tribunal Supremo en relación al artículo 10.2 de la Carta Magna, se refieren al contenido del derecho a la libertad de expresión, el derecho de asociación, el derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas y a la intimidad personal, y el derecho a la tutela judicial efectiva. De los dos primeros derechos se ocupa la sentencia de la Sala de lo Civil (Sección 1ª) de 27 de septiembre de 2011. En este caso, corresponde al TS ponderar la libertad de expresión (art. 20.1.a y d y 53.2 CE) y el derecho

de asociación (art. 22 CE), ya que debe determinar si la sanción de separación temporal a un asociado de un partido político por haber realizado valoraciones con carácter público resulta pertinente o amparable por la debida aplicación de las normas estatutarias, o por el contrario supone una vulneración ilícita de la libertad de expresión. En el curso de tal ponderación, se encuentran referencias a pronunciamientos del TEDH, como la sentencia 1991/51, *Observer y Guardian*; y la sentencia 2004/36, *Plon, Von Hannover y Alemania*, que acaban por respaldar la estimación del recurso.

En la sentencia de la Sala de lo Penal (Sección 1ª) de 1 de junio 2012, este órgano jurisdiccional ha podido reiterar que el derecho al secreto de las comunicaciones telefónicas y a la intimidad personal del art. 18.3 de la Constitución Española tiene límites. Esta valoración encuentra acogida en la jurisprudencia del TEDH que, al interpretar el derecho del artículo 8 del Convenio Europeo, señala que no es un derecho absoluto, sino que en toda sociedad democrática existen determinados valores que pueden justificar su limitación, como la prevención del delito. De este modo, la prevención del delito habilita la intervención telefónica siempre que concurren los elementos que se concretan en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular y entre otras, en las siguientes sentencias: caso *Klass* y otros, sentencia de 6 de septiembre de 1978; caso *Schenk*, sentencia de 12 de julio de 1988; casos *Kruslin y Huvig*, sentencias ambas de 24 de abril de 1990; caso *Ludwig*, sentencia de 15 de junio de 1992; caso *Halford*, sentencia de 25 de junio de 1997; caso *Kopp*, sentencia de 25 de marzo de 1998; caso *Valenzuela Contreras*, sentencia de 30 de julio de 1998; caso *Lambert*, sentencia de 24 de agosto de 1998, caso *Prado Bugallo*, sentencia de 18 de febrero de 2003.

Por su parte, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3) de 5 de julio de 2012 y 14 de junio de 2012, consideran la admisibilidad de los recursos de casación conforme al derecho a un proceso equitativo, que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Al interpretar el derecho a la tutela judicial efectiva, se reafirma el valor de este instrumento internacional, como fuente interpretativa prevalente que en el caso enjuiciado exige los órganos judiciales contencioso-administrativos apliquen las causas de inadmisión respetando el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación. En este punto, se traen a colación diversos pronunciamientos del TEDH (sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 *Caso Sáez Maeso* con-

tra España, y de 7 de junio de 2007 Caso Salt Hiper, S.L. contra España), para acabar sentenciando que no ha lugar a los recursos interpuestos por el Abogado del Estado y la Organización Impulsora de Discapacitados, respectivamente.

VI. DERECHO DE ASILO Y ESTATUTO DEL REFUGIADO, APÁTRIDAS Y EXTRADICIÓN

DERECHO DE ASILO Y ESTATUTO DEL REFUGIADO

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª) de 19 de septiembre 2011

Recurso de Casación núm. 4293/2010

Ponente: *Excmo Sr. Pedro José Yagüe Gil*

Entre las numerosas sentencias dictadas sobre el estatuto de refugiado y el derecho de asilo en el período cubierto por este trabajo nos limitaremos a señalar las más ilustrativas. Entre ellas destaca ésta que recogemos del Tribunal Supremo por la que el TS confirma la sentencia dictada por la Audiencia Nacional, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una ciudadana argelina que alegaba haber sido objeto de malos tratos en el ámbito familiar («violencia doméstica»).

La argumentación jurídica del TS incluye una referencia a su jurisprudencia reciente que incluye la persecución por razón de sexo entre las persecuciones sociales mencionadas por la Convención de Ginebra de 1951. Asimismo, el TS recuerda que «una situación de desprotección y marginación social, política y jurídica de las mujeres en su país de origen, que vulnere de forma evidente y grave sus derechos humanos, es causa de asilo. Más concretamente, sobre los malos tratos a las mujeres en el ámbito familiar (la llamada «violencia doméstica») hemos dicho en nuestra reciente sentencia de 15 de junio de 2011 (RJ 2011, 5365) (RC 1789/2009) que «la reforma de la Ley española de asilo, introducida por la Ley Orgánica 3/2007, permite identificar como sujetos protegibles a aquellas personas pertenecientes al género femenino que sufren violaciones de sus derechos humanos inderogables, y, concretamente, a aquellas que padecen una grave discriminación en sus países de origen, derivada del reconocimiento de un estatuto legal de subordinación, contrario al principio de igualdad de mujeres y hombres, y que no gozan de protección ju-

rídica eficaz frente a actos graves de violencia sexual o de violencia doméstica, atentatorios contra la dignidad y la integridad física y moral».

La sentencia del Alto tribunal aporta luz acerca del análisis que corresponde realizar, caso por caso, a los tribunales para determinar la idoneidad de la solicitud de asilo en estas situaciones. Así, en su Fundamento de Derecho Quinto, el Tribunal afirma que procede, en primer lugar, determinar si la solicitante de asilo ha sufrido una situación de violencia doméstica en su país de origen de suficiente gravedad para que se pueda conceder la protección internacional y, en segundo lugar, si la solicitante ha obtenido una protección eficaz por parte de las autoridades de dicho país o si, por el contrario, resulta imposible, inútil o ilusorio confiar en obtener una protección eficaz por parte de dichas autoridades.

De esta forma, el TS concluyó, de conformidad con el análisis efectuado por la Audiencia Nacional, que a pesar de que la solicitante de asilo sufrió graves actos de violencia doméstica de forma continuada, ésta no había quedado desprotegida. A este respecto, tras denunciar los hechos, el marido de la solicitante, y autor de los malos tratos, había sido condenado en vía penal por las agresiones y, posteriormente, la demandante había obtenido una sentencia de divorcio notoriamente favorable, según afirma el Tribunal, para sus intereses.

No obstante, según la recurrente, tras el cumplimiento de la condena impuesta, su ex marido continuó acosándola y amenazándola, lo que el Tribunal no consideró acreditado. En consecuencia, el TS confirmó la sentencia de instancia al considerar que la solicitante había obtenido una protección razonable que excluye la aplicación del artículo 17.2 de la ley de Asilo 5/1984.

La sentencia comentada resulta también de interés por el voto particular que formuló la Magistrada Excm.a Sra. Doña María Isabel Perello Domenech, al que se unió el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sanchez-Cruzat, en el que se concluía que la Sala debería haber autorizado la permanencia en España de la solicitante por razones humanitarias de conformidad con el artículo 17.2 de la ley de Asilo 5/1984 en relación con el artículo 31.4 de su reglamento de aplicación aprobado por Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero (en redacción dada por el RD 2393/2004 de 30 de diciembre). Según el voto particular, los acreditados graves y reiterados malos tratos, el acoso y hostigamiento posterior a la liberación del ex esposo al entorno familiar, la presencia de la hija de la solicitante, una menor, que ha sufrido también malos tratos, el hecho de que el ex marido no cumpliera con las exigencias económicas de la sentencia de divorcio, y el ambiente social de inferioridad y de discriminación de la mujer

en Argelia, acreditado por numerosos informes de organizaciones no gubernamentales, justificaría la permanencia de la solicitante en España por razones humanitarias. Junto a lo anterior, los firmantes del voto particular recordaron que estas razones están relacionadas con las causas de asilo contempladas en la Convención de Ginebra de 1951 pues se remiten, en última instancia, «a las consecuencias derivadas a una persecución por razón de violencia doméstica protegible mediante este instrumento internacional».

Otras sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS

Un supuesto bien distinto al anterior es el de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS de **21 mayo de 2012 (Recurso de Casación núm. 4102/2011, Ponente: Excm. Sra. Isabel Perelló Domenech)** por la que el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el 6 de mayo de 2011, sentencia que había admitido la petición de asilo de un nacional de Costa de Marfil en España.

La sentencia resulta de interés por dos motivos principalmente. De un lado, la sentencia hace referencia explícita a la jurisprudencia consolidada del Tribunal respecto de la diferencia entre dos instituciones jurídicas, a saber, la concesión del derecho de asilo y la obtención del estatuto de refugiado, por un lado, y la autorización de permanencia en España por razones humanitarias de aquellos a quienes se ha denegado la petición de asilo, por otro. En segundo lugar, la sentencia confirma que en los casos en los que se deba resolver sobre la autorización de permanencia en España debe atenderse no sólo a la situación existente al tiempo de la solicitud de asilo (en este caso 2007) sino también a la situación realmente existente en el momento en que se dicta la resolución judicial de la Audiencia Nacional (en este caso 2011).

Respecto del primer aspecto mencionado, el TS afirma, de conformidad con jurisprudencia anterior, que «nos hallamos ante cuestiones diferenciadas, por más que ambas se encuentren relacionadas y se regulen en la misma Ley de Asilo (RCL 1984, 843) 5/1984. Una cosa es, en efecto, la concesión o denegación del asilo (o, en su caso, la inadmisión a trámite de la solicitud por aplicación de las concretas causas previstas en el artículo 5.6 de la Ley, tras la reforma de 1994), y otra cosa es que aun habiéndose inadmitido a trámite o denegado la solicitud de asilo, se pueda autorizar la permanencia en España del solicitante

en los propios términos previstos en el precitado artículo 17.2, esto es, en el marco de la legislación general de extranjería y en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país. Por eso, la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo puede ser ajustada a Derecho, y sin embargo resultar jurídicamente viable la autorización de residencia en España conforme a lo dispuesto en este precepto». El TS apuntó además que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha expresado en el mismo sentido (STJUE, Gran Sala, de 2 de marzo de 2010 (TJCE 2010, 47), asuntos acumulados C-175/08, C-176/08 y C-179/08). Por último, en relación con el segundo aspecto destacado de esta sentencia, a saber, que debe tenerse en cuenta no sólo la situación en el momento de la solicitud de asilo sino también la existente en el momento de la resolución judicial de instancia, esta puntualización resultaba fundamental en este caso habida cuenta de que el ACNUR había modificado notablemente su informe sobre la situación en Costa de Marfil entre el momento de la solicitud de asilo y el de la sentencia de instancia, considerando que en el momento de la sentencia procedía dejar sin efecto las devoluciones a Costa de Marfil habida cuenta del empeoramiento de la situación en dicho país.

Un supuesto que guarda cierta relación con el anterior fue también sometido a la jurisdicción del TS, y resuelto por sentencia **27 de marzo de 2012 (Recurso de Casación núm. 2742/2011, Ponente: Excma. Sra. Isabel Perelló Domenech)**. El TS tuvo que pronunciarse en este caso, no sobre el contenido del informe del ACNUR sino sobre su carácter preceptivo o no en el marco de la tramitación de una solicitud de asilo. El recurrente alegaba la nulidad de las actuaciones habida cuenta, *inter alia*, de la inexistencia del informe de ACNUR. El TS, que resolvió directamente el motivo por cuanto que la sentencia de la Audiencia Nacional lo había ignorado, concluyó que en aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo (RCL 1984, 843), reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, vigente durante la tramitación del expediente de asilo del recurrente, y, en concreto, el artículo 5 en sus apartados 5 y 6, existe una obligación de comunicar al ACNUR las solicitudes de asilo. Sin embargo, el Alto Comisionado puede o no, facultativamente, presentar informes verbales o escritos, ante el Ministro del Interior, esto es, «por ello, lo esencial e inexcusable es la comunicación al ACNUR sobre la petición de asilo formulada, pero no es preceptivo el informe del ACNUR, basta que la solicitud de asilo se haya comunicado al Alto Comisionado para que, en ese concreto aspecto, haya sido debidamente efectuado el procedimiento administrativo como ha quedado acreditado

en este expediente administrativo. El Alto Comisionado no está obligado a remitir un informe individualizado sobre cada petición de asilo, de modo que la falta de dicho informe no vicia de nulidad el procedimiento mismo ni su resolución ulterior». En consecuencia, el recurso del solicitante de asilo fue desestimado.

Finalmente, otro supuesto sometido a la consideración del Tribunal Supremo, y resuelto por sentencia de **10 de octubre de 2011 (Recurso de Casación núm. 3933/2009, Ponente: Excmo Sr. Pedro José Yagüe Gil)** confirma la sentencia de la Audiencia Nacional que denegaba el derecho de asilo del recurrente. La sentencia resulta de interés por cuanto que el TS recuerda en términos inequívocos su jurisprudencia relativa a la necesidad, en aras de la admisibilidad de una petición de asilo, de que la situación generalizada en un país, por grave que sea, se haya traducido en una persecución hacia el solicitante de asilo, bien individualmente, bien por pertenecer a un determinado colectivo, con base en los motivos recogidos por la legislación aplicable, a saber, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

En los términos del Tribunal: «En este sentido, es muy reiterada la jurisprudencia que ha declarado que la situación de conflicto interno generalizado en un país, incluso con debilitamiento de los poderes del Estado y surgimiento de grupos incontrolados que puedan poner en riesgo los derechos más básicos de las personas, no es, por sí sola, una causa de aquéllas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado, que requiere, no sólo el riesgo común, para todos, inherente a tal situación, sino, además, que ésta se haya traducido y concretado en una persecución, o en un fundado temor de persecución, hacia el solicitante de asilo, bien individualmente, bien por su pertenencia a un colectivo, y precisamente por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas».

APÁTRIDAS

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

de Sentencia de 11 mayo 2012

Recurso de Casación núm. 4387/2011

Ponente: *Excmo. Sra. Isabel Perelló Domenech*

En relación con el reconocimiento del estatuto de apátrida destacan, como en años recientes, las sentencias dictadas acerca de la situación de los

solicitantes procedentes de los campos de refugiados saharauis, a quienes el Tribunal Supremo, de conformidad con una jurisprudencia ya consolidada, reconoce el estatuto de apátrida.

La sentencia comentada, similar a otras dictadas por la Audiencia Nacional durante el periodo cubierto por este trabajo (vid, *e.g.*, **Sentencia de 22 febrero 2012, Recurso de Casación núm. 5767/2007, Recurso contencioso-administrativo núm. 1165/2010, Ponente: Excmo Sr. Juan Carlos Fernández de Aguirre Fernández**) confirma la reciente jurisprudencia del TS sobre cuestiones sustancialmente iguales en las que se concede el estatuto de apátrida a solicitantes procedentes de los campos de refugiados saharauis.

La jurisprudencia mencionada, que incluye las sentencias de 20 de noviembre de 2007 (RJ 2008, 6615) (RC 10503/2003), 18 de julio de 2008 (RC 555 / 2005), 19 de diciembre de 2008 (RJ 2009, 356) (RC 7337 / 2005) y 30 de octubre de 2009 (RC 2805/2006), y 20 de junio de 2011 (JUR 2011, 245109) (RC 5767/2007), concluye que los solicitantes procedentes de campos de refugiados saharauis tienen derecho al reconocimiento del estatuto de apátrida habida cuenta, en esencia, de que Argelia no los reconoce como nacionales suyos conforme a su legislación al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 (RCL 1997, 1709), que establece en su artículo 1.1 que «el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación», y de que la posibilidad de optar por la nacionalidad marroquí tampoco es aceptable pues se trata de la nacionalidad del país que ocupó el territorio antes ocupado por los saharauis, y es precisamente esa nacionalidad la que los solicitantes rechazaron al pasar como refugiados a Argelia.

Por último, la protección internacional ofrecida por Naciones Unidas tampoco es suficiente para evitar el reconocimiento de su situación de apátridas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.2.i) de la Convención de Nueva York de 1954, esto es, como «personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia».

La sentencia resulta también interesante porque añade *in fine* unas consideraciones sobre la carga de la prueba. En esencia, la abogacía del Estado sostuvo que el solicitante no había acreditado haber solicitado previamente la adquisición de la nacionalidad argelina ante las autoridades de aquel país ni la

correspondiente respuesta negativa por parte de éstas. A este respecto, el TS recordó que la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia no puede ser objeto de un recurso de casación salvo en limitadas circunstancias que no concurrían en este caso. Asimismo, el TS subrayó que la Sala de instancia había considerado acreditada la carencia de nacionalidad argelina del solicitante, rechazando de este modo, tácita pero necesariamente, la argumentación de la abogacía del Estado en el sentido de que no bastaba con acreditar la carencia de nacionalidad sino que el solicitante debería acreditar asimismo haber realizado una solicitud de adquisición de nacionalidad ante las autoridades argelinas y el rechazo de ésta solicitud por las mismas autoridades.

EXTRADICIÓN

Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) de 21 noviembre de 2011

Recurso de Amparo núm. 2186/2009

Ponente: *Doña Adela Asua Batarrita*

Entre las sentencias dictadas por los tribunales nacionales en materia de extradición durante el periodo cubierto por este trabajo, cabe destacar una sentencia del TC relativa a un procedimiento de orden europea de detención y entrega, en concreto relativa a la ampliación de la entrega del recurrente a las autoridades judiciales de otro país de la Unión Europea, en este caso, a las autoridades holandesas. La sentencia otorga el amparo al recurrente tras reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 CE [RCL 1978, 2836]) y, en consecuencia, anula un Auto de 30 de enero de 2009 y una providencia de 20 de febrero de 2009, dictados ambos por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

El demandante de amparo había sido objeto de una primera orden europea de detención y entrega emitida por las autoridades holandesas en 2006 por un delito de tráfico de drogas. Posteriormente, en 2009, el Juzgado Central de Instrucción núm. 4 recibió una nueva orden europea de detención y entrega emitida por las autoridades holandesas, esta vez por tres delitos de asesinato, dos de ellos dobles, y una tentativa de asesinato. La Audiencia Nacional, por medio de auto de 30 de enero de 2009, accedió a la ampliación de la entrega solicitada por las autoridades holandesas, con la condición de que la pena privativa de libertad que se impusiera al reo no fuera de por vida. Este Auto

fue notificado al letrado del turno de guardia designado con urgencia para la defensa procesal de oficio del recurrente, quien solicitó inmediatamente la nulidad de todas las actuaciones por, en esencia, no haber podido ejercer debidamente su derecho de defensa.

La Audiencia Nacional, mediante providencia de 20 de febrero de 2009, acordó la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones habida cuenta de «la situación actual del reclamado y habiéndose efectuado la entrega del mismo a las autoridades holandesas el día 14 de agosto de 2006 en virtud de otra orden europea de detención y entrega anterior...».

A la luz de lo anterior, el recurrente solicitó el otorgamiento de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), la anulación de las resoluciones recurridas (el auto y la providencia de 2009) y la retroacción al momento procesal pertinente anterior a la primera resolución. El Ministerio Fiscal se adhirió a la solicitud del recurrente.

El TC concluyó que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión impone «ofrecer a la persona reclamada la posibilidad de intervenir en el procedimiento con el fin de poder argumentar sobre el cumplimiento de tales garantías y la concurrencia o ausencia de causas de denegación». Lo anterior, confirma el TC, es así a pesar de que la Ley 3/2003 (RCL 2003, 731) no prevé expresamente la realización de un trámite de alegaciones en estos casos pues, argumenta el TC, este hecho «no ha de erigirse en obstáculo insalvable para que los órganos judiciales deban posibilitar su intervención en el procedimiento, por lo que es obligado realizar una interpretación conforme a la Constitución de las disposiciones que regulan la ampliación de la entrega. Aunque la Ley no disponga expresamente de un trámite de audiencia, del conjunto de la regulación puede derivarse, como ya hemos puesto de manifiesto, la necesidad de tramitar tal solicitud atendiendo a los límites, criterios y garantías que rodean la decisión de entrega ordinaria. En esa medida, la exigencia de que la persona afectada pueda intervenir ante el órgano judicial que ha de acordar la autorización, resulta evidente a la luz del artículo 24 CE (RCL 1978, 2836), y permite acomodar de modo coherente la decisión judicial al principio de especialidad establecido en el artículo 24.3 de la referida Ley 3/2003».

Por estas razones el Tribunal Constitucional otorgó el amparo al demandante, con base en el artículo 24 CE, y anuló el auto de 30 de enero de 2009 y la providencia de 20 de febrero de 2009 dictados por la Audiencia Nacional en relación con la solicitud de ampliación de la entrega del demandante de amparo a las autoridades holandesas.

Otras sentencias de tribunales nacionales relativas a extradición

Un supuesto distinto, si bien igualmente relacionado con el principio de especialidad, fue resuelto por sentencia de la Audiencia Nacional **de 21 noviembre de 2011 (Sala de lo Penal, Sección 3ª, Sumario núm. 43/2004, ponente: Excma. Sra. Mª Ángeles Barreiro Avellaneda)**. La Audiencia Nacional, en un asunto en el que impuso penas a varios miembros de la organización ETA, estimó que en virtud del principio de especialidad, recogido en el Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957 (RCL 1982, 1450), no se podían aplicar las figuras delictivas que se imputaban a uno de los acusados, en concreto dos delitos de tentativa de asesinato terrorista y cinco delitos de conspiración para el asesinato terrorista, porque las mismas no estaban recogidas en el auto por el que se solicitaba la extradición a Francia, que solamente recogía la imputación por las figuras de depósito de armas y explosivos del artículo 573 del Código Penal (RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777) y pertenencia a banda armada.

Por último, la Audiencia Nacional ha tratado asimismo algunos asuntos que presentaban una argumentación similar para rechazar la extradición solicitada. En concreto, mediante sendos autos de **16 de septiembre de 2011 (Sala de lo Penal, Pleno, Recurso de Súplica núm. 37/2011, Ponente: Excmo. Sr. Fernando García Nicolás)** y de **28 de octubre (Sala de lo Penal, Sección 1ª, Auto núm. 45/2011, Ponente: Sr. D. Juan Francisco Martel Rivero)**, la Audiencia Nacional rechazó el argumento según el cual las condiciones existentes en los presidios de Centroamérica y Sudamérica en general, y de Perú y Chile respectivamente, en particular, en cuanto a saturación y pésimas condiciones, justificarían la negativa a la extradición solicitada con base en el artículo 15 de la Constitución, que proscribía los tratos inhumanos o degradantes, y en el artículo 4.6º de la Ley de Extradición Pasiva, que imposibilita la extradición cuando no existan garantías de que la persona reclamada no será sometida a penas que atenten contra su integridad corporal o tratos inhumanos o degradantes.

En ambos autos, la Audiencia Nacional insistió en la necesidad de acreditar la concreta y real exposición del reclamado a tratos inhumanos o degradantes en el supuesto de que se accediera a su extradición. Asimismo, en uno de los autos, y ante la acreditación de un suceso reciente provocado por un motín en una cárcel chilena en el que perecieron calcinados 81 internos, la Audiencia insistió en la necesidad de acreditar específicamente que la situación denunciada fuera sistemática y generalizada, no siendo suficiente al efecto, por tanto, la acreditación de episodios aislados incluso tan graves como el descrito.

VII. OTRAS SENTENCIAS

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) de 18 de abril

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 4033/1998

Ponente: *Don Eugeni Gay Montalvo*

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) de 23 de mayo de 2012

Recurso de Inconstitucionalidad núm. 4596/1999

Ponente: *Don Javier Delgado Barrio*

El Tribunal Constitucional (TC) ha analizado en sendas sentencias la compatibilidad con la Constitución de algunas disposiciones incluidas en dos leyes autonómicas, una vasca (Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio (LPV 1998, 316) del Deporte y una catalana (Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas), que atribuían a las federaciones deportivas autonómicas la representación del deporte federado autonómico en los ámbitos nacional e internacional.

El recurso planteado por la Abogacía del Estado consideraba que la atribución a las federaciones deportivas autonómicas de la representación del deporte federado autonómico en los ámbitos nacional e internacional invadía las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE [RCL 1978, 2836]) y de cultura (art. 149.2 CE). Asimismo, la representación del Gobierno señalaba, *inter alia*, que dicha atribución desconocía el límite territorial implícito a las competencias autonómicas e impedía de este modo el ejercicio de la competencia estatal de representación del deporte federado español en su conjunto en el ámbito internacional.

Por su parte, los letrados autonómicos defendían la constitucionalidad de las normas en cuestión, subrayando, *inter alia*, la naturaleza jurídica privada de las Federaciones deportivas, naturaleza que impediría, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, encuadrar la regulación de las Federaciones dentro del título competencial de las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

El Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que el título competencial pertinente era el del deporte, y no, por tanto, el título competencial de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE [RCL 1978, 2836]) o al título de

«cultura» (art. 149.2 CE). A este respecto, en lo que concierne a nuestra disciplina, el Alto Tribunal consideró en ambas sentencias que la «representación internacional» en el ámbito deportivo no podía entenderse como integrada en la materia de «relaciones internacionales» prevista en el art. 149.1 3 CE, habida cuenta de que «ni nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos –ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado– ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo» ((STC 80/2012, F. 4 y STC 110/2012 F.3).

Así, y tras reconocer la competencia exclusiva autonómica sobre el deporte y la ausencia de una reserva competencial específica para el Estado, el TC concluyó no obstante que la representación internacional del deporte federado español podía calificarse como una cuestión de interés general, relacionada con la imagen exterior que se proyecta del Estado Español, y que la proyección internacional del ejercicio de las competencias autonómicas no podía afectar a materias propias del ordenamiento internacional, ni enervar o condicionar el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado. Con base en estos criterios, el TC consideró que la representación autonómica exclusiva en el exterior podría afectar a la imagen exterior del Estado e incidiría en la esfera de intereses del deporte en su conjunto. En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró que dicha representación sería contraria a la Constitución salvo «que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español» (STC 80/2012, de 18 de abril, FF. 10 y 11 y STC 110/2012 F.5).

RECENSIONES

DÍAZ BARRADO, C. M., *La cultura en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La necesaria instauración de un entramado jurídico*

Plaza y Valdés, 2011, 317 pp.

Nos encontramos frente a una nueva obra del Prof. C. Díaz Barrado que no sorprende, pues encaja con el nivel académico y con la calidad científica a la que nos tiene acostumbrados a los que le seguimos. La obra que tengo el placer de comentar es a mi juicio admirable por el tema tratado, la cultura, y por el espacio geográfico en el que se centra, Iberoamérica, así como por la metodología, el rigor, y los resultados alcanzados, que permiten iluminar y sistematizar un ámbito difícilmente reconducible a categorías jurídicas.

Y esto ha sido posible porque más allá de sus conocimientos sobre Derecho internacional y sobre Iberoamérica el prof. Díaz Barrado lleva también años trabajando sobre la cultura, aspecto escasamente abordado por la doctrina internacionalista. Desde luego, es el primero en hacerlo desde la perspectiva iberoamericana, que se suma a los análisis sobre la UNESCO, la UE, la protección del patrimonio cultural, de las minorías culturales, de los pueblos indígenas, la restitución de bienes culturales y otros temas que sí se habían tratado. Pero no desde el ángulo innovador que se presenta en esta obra.

El autor ha podido construir esta obra porque es el resultado de sus investigaciones como miembro de un I+D sobre España y el régimen jurídico internacional de la cultura y del comercio de bienes culturales, que se realizó con la doble dirección del que suscribe y del prof. Jesús Prieto de Pedro, actual director de Bellas Artes, Archivos y Museos del Ministerio de Cultura, catedrático de derecho administrativo y alma mater de los estudios culturales en la academia española. Por ello desde 2005 lleva años dando vueltas a unos y otros temas relacionados con el libro que ahora presenta. Además el prof. Prieto nos invitó a un grupo a participar en los trabajos que llevarían a la Carta cultural

iberoamericana. En la reunión de El Escorial en la que se preparó la Carta el prof. Díaz Barrado tuvo un papel importante, e introdujo diversos elementos jurídicos internacionales que permanecen.

Esta obra responde pues no sólo a un concentrado esfuerzo de investigación realizado por motivos varios, sino a una dilatada trayectoria que ha combinado esfuerzos en diferentes momentos y desde diferentes perspectivas. Así también es el resultado de diversos proyectos de cooperación financiados por la AECID. El prof. Cástor Díaz dirige en la Facultad de Derecho de La Habana el único observatorio internacional existente que es el Observatorio cultural iberoamericano, que ha dado unos frutos extraordinarios en los últimos años, permitiendo acercarnos a la fraternal realidad de la Isla a través de la cultura y de la cooperación. Gran parte de este libro es también fruto de proyectos en Argentina, Ecuador, República Dominicana, Panamá o Costa Rica así como de un proyecto competitivo que realizamos conjuntamente, junto a la Profa. Angelines Cano Linares, para la Fundación Carolina, en el marco de las Ayudas de investigación del CEALCI, a las que concurrían investigadores de todo el espacio iberoamericano.

Sin más prolegómenos creo que los párrafos anteriores permiten apreciar que la obra presentada tiene unos cimientos académicos que se apoyan asimismo en el conocimiento real de la realidad cultural iberoamericana, no solo en su calidad de Director del Centro de Estudios de Iberoamérica sino principalmente por los proyectos de investigación y de cooperación. Pues bien, con este bagaje el libro tiene un objeto preciso (la cultura en Iberoamérica y el papel del Derecho), cuya investigación se articula en torno a un método bien seguido, lógico y que, fundamentalmen-

te, va a permitir abordar diferentes ángulos de análisis de la cuestión, complementarios e interesantes.

El tema, por lo demás, es difícil. Frente a aquellos juristas que solo están felices con los problemas jurídicos pero que poco pueden aportar a la construcción de la sociedad, o a la solución de los problemas contemporáneos, este trabajo ilumina nuevos caminos para Iberoamérica, a través del derecho y de la cultura. La paz y la cooperación a través de la cultura sería, si me permite el autor, lo que inspira este libro. Por ello en los dos primeros capítulos el autor aborda la cultura no sólo como ámbito de acción preferente –más vale ésta que las acciones preferentes a las que nos han acostumbrado últimamente– sino también como fundamento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esta Comunidad está en una cierta crisis, a mi juicio, derivada de la situación financiera pero también de que para seguir liderando necesita encontrar vectores de unión. Y no cabe duda de que si para la UE el principal vector ha sido la integración económica, así como su lógica política última (la paz a través del derecho), en el caso de la Comunidad Iberoamericana de Naciones el fundamento de la misma, y de la solidaridad entre sus Estados, no puede ser sino la cultura, entendida en sentido amplio y desde la aceptación de la diversidad.

El autor no sólo se dedica a analizar lo existente sino que genera nuevos conceptos y nociones que van a servir para que la Comunidad Iberoamericana pueda seguir su camino. En esta línea la idea de un Espacio cultural iberoamericano no es peregrina, sino que dota de sentido al proyecto iberoamericano. En la Unión Europea si tuviéramos que decir para qué sirve la política cultural europea, si es que tal cosa existe, lo tendríamos difícil,

pues más allá de un sinfín de disposiciones dispares sin sentido unívoco y de las interpretaciones doctrinales de las tímidas disposiciones convencionales falla el fuelle con el que coger el aire que permita lanzar la cultura por todo el espacio europeo. Pues bien, en Iberoamérica tal vez sea más sencillo construir ese espacio, en la diversidad caracterizadora del mismo, por la lengua y la cultura que nos une.

Desde esta perspectiva el autor desentraña los programas ya existentes. En realidad buena parte de la acción iberoamericana es cultural. Ya lo venía siendo desde antes de su creación, en la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que se analiza minuciosamente en el penúltimo capítulo, del mismo modo que, finalmente, se trae a colación la pertinencia de la UNESCO, sobre la que también hemos tenido la oportunidad de organizar conjuntamente una reflexión colectiva, que publicó la editorial Thomson en 2011.

Muchos libros académicos pueden ser leídos con poco disfrute y mucho tesón. No es el caso del libro que presento pues tiene la característica de que está bien escrito y, fundamentalmente, de que ilumina sobre temas nuevos. A diferencia de aquellos que brillan pero no iluminan esta obra combina ambas cualidades y nos ayuda a conocer nuevos itinerarios culturales, muy necesarios para encontrar caminos de ilusión en la crisis económica. Esta crisis ha mostrado que la economía no puede ser ni el único ni el principal cimiento en que se asiente la construcción de los espacios políticos, por lo que es buen momento para mirar a la cultura

Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA
Universidad Carlos III de Madrid

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; MAYORDOMO RODRIGO, V.,

Código de normas internacionales relativas a las víctimas

Tecnos, 2011, 307 pp.

La consideración de las víctimas en el Derecho internacional es una preocupación relativamente reciente al igual que la defensa de los derechos humanos. Por eso, este *Código de normas internacionales relativas a las víctimas* es algo más que una mera recopilación acertada, necesaria y útil. Pone en evidencia la necesidad de no olvidar el sufrimiento de todo tipo de víctimas (víctimas de delitos, de abusos de poder, víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, víctimas de violaciones del Derecho internacional humanitario, víctimas del violaciones del derecho internacional penal, víctimas de terrorismo así como de las víctimas de las desapariciones forzadas). Junto a la debida consideración del sufrimiento humano, el orden jurídico internacional ha incorporado a partir de los años ochenta políticas legislativas para reactivar la intervención de las víctimas en los procesos penales con el fin de otorgarles una mayor protección y, en su caso, para la obtención de alguna forma de reparación. Esta tendencia se constata en el plano universal, por ejemplo, en la resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que recoge los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones.

No es la primera vez que el profesor Fernández de Casadevante Romaní se plantea estas cuestiones. Ya en 2010 analizó de forma exhaustiva el alcance del concepto de víctima en el derecho internacional, en el *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, volumen 10 (2010) pp. 219-272, bajo el título *International Law of Victims*. Tanto entonces, como en este *Código* se pone de manifiesto la inexistencia de un tratado internacional uni-

versal sobre las víctimas de terrorismo (cfr. Max Plank UNYB, p. 27). Sin embargo, en la introducción de este *Código* resalta que lo «verdaderamente relevante del Derecho internacional actualmente vigente relativo a las víctimas es que los derechos que tanto los escasos tratados existentes como las normas institucionales de ámbito universal... así como otras de ámbito regional... recogen, son derechos firmemente consolidados» (p. 15). Sin duda alguna, compartimos esta idea de que los derechos de todas las víctimas son derechos básicos de la persona humana que vinculan a todos los Estados tanto por la vía convencional como consuetudinaria. Por ello, señalan los autores que las normas institucionales incluidas en este *Código* lo que hacen es particularizar el respeto a las víctimas a la luz de los derechos humanos reconocidos por el Derecho internacional de los derechos humanos, por lo que –a su juicio– se trata de derechos de *lex lata*.

La estructura del este *Código* es clara y cartesiana. Tras un prólogo de dieciocho páginas, se presenta de forma ordenada las normas internacionales agrupadas por las diversas categorías de víctimas: I. Víctimas de delitos; II. Víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de Derecho internacional humanitario; III. Víctimas de desaparición forzosa; IV. Víctimas de terrorismo; V. Víctimas de las violaciones del Derecho internacional penal y VI. Víctimas de trata. Cada uno de estos apartados agrupa las normas existentes ordenadas por su carácter universal o regional. De esta forma se puede comprobar cómodamente que el trato a todo tipo de víctimas no es uniforme ni equivalente. Junto a la ya comentada ausencia de un convenio internacional general sobre las víctimas del

terrorismo, esta sistemática evidencia una desigual preocupación normativa por las víctimas en los distintos ámbitos regionales. Así, por ejemplo, como subrayan los autores, «la escasez de normas internacionales relativas a las víctimas en el sistema regional americano debe completarse con una muy rica y abundante jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia» (p. 24). En efecto, esta jurisprudencia ha contribuido a precisar y matizar el contenido de los derechos protegidos por la Convención interamericana que deben garantizarse a todas las víctimas como es el derecho de acceso a la justicia, la obligación de investigar, perseguir y castigar, así como hasta dónde alcanza la obligación de reparación. En cambio, en el continente europeo la labor pionera del Consejo de Europa en la protección a las víctimas se sustenta en la cooperación entre sus Estados miembros iniciada en 1977 con la Resolución 77 (27) del Comité de Ministros sobre indemnización a las víctimas de delito, fundada en razones de solidaridad y equidad cuyo principal objetivo consistía en establecer unas líneas directrices destinadas a armonizar las disposiciones nacionales en este campo. Desde entonces, el Consejo de Europa no ha cejado en su labor de protección. Es más, ha sido también pionero en la consideración de las víctimas del terrorismo contemplando de forma específica esta situación y su protección con la aprobación de unas *Líneas directrices sobre la protección a las víctimas de actos terroristas* adoptadas por el Comité de Ministros el 2 de marzo de 2005. Estas líneas directrices son objeto de atención en las páginas 19, 20 y 21 de este *Código*

y reproducidas en la página 157 y siguientes del mismo.

La labor normativa y protectora de la Unión Europea es igualmente objeto de análisis de esta obra, cuyas normas vinculantes para sus Estados miembros son relativamente recientes. Entre otras, destacan, principalmente, la Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, la Directiva 2004/80 /CE de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas del delito y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Junto a estas normas obligatorias, se recuerda en este prólogo que en sucesivos Consejos Europeos los Estados miembros de la Unión han reafirmado la necesidad de mejorar la protección a las víctimas y la creación de programas y políticas públicas, pero también políticas no gubernamentales para la mejora de la asistencia y protección (p. 22).

Como se puede comprobar esta obra no es una mera recopilación de las normas internacionales en la materia. En ella se analizan los retos que plantea la debida protección de los derechos humanos de todo tipo de víctimas y se estructuran las respuestas concertadas por parte de la comunidad internacional organizada, tanto a nivel universal como regional. En definitiva, ayuda a comprender la situación de las víctimas y el *iter jurídico* de su protección.

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M.J., *El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público*
3.^a ed., Editorial Trotta, Madrid, 2012, 605 pp.

El libro objeto de la presente recensión, cuyos autores son el profesor Cesáreo Gutiérrez y la profesora M^a José Cervell, ambos de la Universidad de Murcia, constituye la tercera edición revisada y actualizada de *El Derecho Internacional en la encrucijada*, cuya primera edición data del ya lejano año de 1995, siendo la segunda del más cercano 2008. En primer lugar conviene poner de manifiesto que los autores no han escatimado esfuerzos para actualizar y revisar con profundidad el contenido de las ediciones anteriores, pues la presente incorpora cuestiones no tratadas en aquellas, como el Derecho Internacional Humanitario (en el cap. 10) o el Derecho Internacional del Medio Ambiente (en el cap. 11). El esfuerzo de actualización no se limita a estas nuevas incorporaciones materiales, sino que también viene determinado por las referencias a los acontecimientos acaecidos desde 2008 y sus efectos en nuestra disciplina: la llegada al poder del presidente Obama en Estados Unidos; la independencia unilateral de Kosovo; el retroceso del principio de jurisdicción universal, o la «primavera árabe» y sus consecuencias, entre otros.

El resultado es un Manual muy atractivo y actualizado que a pesar del esfuerzo de contención al que hace referencia el profesor Gutiérrez Espada en las «Palabras Previas», no rehúye el tratamiento profundo de las cuestiones más centrales de nuestra disciplina. El trabajo es reflejo del buen hacer de los profesores de la Universidad de Murcia Cesáreo Gutiérrez y M^a José Cervell que una vez más demuestran una capacidad de trabajo realmente admirable y que se manifiesta en sus numerosas publicaciones aparecidas en los últimos años.

El libro se estructura en cuatro grandes epígrafes y en catorce capítulos o temas. Los epígrafes se refieren a «La sociedad internacional y su ordenamiento jurídico» (I);

«La formación del Derecho internacional y sus relaciones con el Derecho interno» (II); «Funciones del Derecho internacional» (III); y «El cumplimiento del derecho internacional y las consecuencias de su violación» (IV).

El primer epígrafe se destina a analizar las características de la sociedad internacional y de su ordenamiento jurídico, dividiéndose a su vez en dos capítulos o temas relativos a «La sociedad internacional. Características esenciales del Derecho internacional» (cap. I); y a «Los sujetos del Ordenamiento» (cap. II).

El segundo epígrafe se refiere a cómo se forma el Derecho internacional, en particular al estudio de las fuentes, y a las relaciones que éste presenta con el derecho interno. El epígrafe se estructura en cinco temas relativos a «Las fuentes del Derecho internacional. Los tratados» (cap. III); «Los tratados: sus efectos» (cap. IV); «Los tratados: sus crisis» (cap. V); «Las otras fuentes y sus problemas» (cap. VI); y «Relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno» (cap. VII).

Más allá del análisis de la delimitación de las competencias entre sus sujetos, objeto primordial del Derecho internacional tradicional, el Derecho internacional contemporáneo ha asumido nuevas funciones. En efecto, aunque sigue siendo un Derecho de coexistencia, desde el final de la Segunda Guerra Mundial puede ser considerado igualmente como un Derecho de la cooperación, que progresivamente se ha ido transformando en un Derecho que salvaguarda los intereses fundamentales de la comunidad internacional. Partiendo de estas premisas, el tercer epígrafe se divide en cuatro capítulos relativos a «El régimen jurídico de los espacios» (cap. 8); «El principio de arreglo pacífico de controversias» (cap. 9); «La prohibición del uso de la fuerza» (cap. 10) y, finalmente, «La indiscutible y creciente implicación del De-

recho internacional en la protección de intereses comunitarios» (cap. 11).

Sin embargo, el Derecho internacional, como todo ordenamiento jurídico, debe contar con normas y mecanismos que regulen las violaciones de sus mandatos y sus consecuencias, no sólo para el autor, sino también para sus víctimas, y en su caso para la comunidad internacional en su conjunto. Como afirman los autores, el hecho de que «a estas alturas el Derecho internacional no cuente aún con un texto escrito en vigor sobre la materia, contrariamente a lo que ocurre con el Derecho del Mar, el de los Tratados o el Derecho Diplomático y Consular... resulta como mínimo llamativo» (p. 499), aunque ello no se derive de una falta o insuficiencia de esfuerzos, dados los repetidos intentos desde 1949 de llevar a cabo una codificación de la

responsabilidad internacional. Partiendo de esta situación, el último epígrafe (IV) se estructura en tres capítulos o temas, relativos a «El hecho ilícito internacional» (cap. 12); «La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)» (cap. 13); y por último «Modos de hacer efectiva la responsabilidad» (cap. 14).

En definitiva, se trata de un Manual muy útil para los que enseñan y aprenden Derecho internacional en nuestras Universidades. Sin lugar a dudas, la «poda» realizada con el fin de contener el discurso, a la que hace referencia el profesor Gutiérrez Espada, ha dado sus frutos pues el resultado es un árbol frondoso, y al mismo tiempo fresco y jugoso.

Antonio BLANC ALTEMIR
Universidad de Lleida

GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.); CERVELL HORTAL, M.J. (coord.),
Darfur, el conflicto inacabable

Thomson Reuters Aranzadi, The Global Law Collection, Navarra, 2012, 436 pp.

En el marco de un proyecto de investigación fundamental no orientada dirigido por el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, un grupo de profesores de diversas universidades ha llevado a cabo en los tres últimos años una investigación sobre el tema «La contribución del Derecho Internacional y sus instituciones (ONU, CPI y UE) a los intentos de solución de la crisis humanitaria de Darfur (Sudán)». De las tareas investigadoras realizadas en el marco de este proyecto han resultado varias publicaciones, de las que la que ahora nos ocupa constituye, sin duda, uno de los resultados fundamentales. La obra incorpora textos de diversos miembros del equipo de investigación, así como de otros especialistas, que fueron presenta-

dos inicialmente como ponencias en unas Jornadas que sobre este conflicto se celebraron el pasado mes de marzo de 2012 en la Universidad de Murcia.

Nos hallamos, por tanto, ante una obra colectiva elaborada por iusinternacionalistas que aúna diversas perspectivas complementarias sobre el conflicto de Darfur con un hilo conductor bien configurado y ceñido fundamentalmente al papel de las instituciones internacionales en relación con este conflicto (ya sean estas instituciones universales, como las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional, ya sean regionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, ya sean de carácter no gubernamental, como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de

la Media Luna Roja). Es, por tanto, un libro sobre un conflicto inacabable, sobre una grave y contemporánea crisis humanitaria y, sobre todo, sobre los intentos, limitados y en gran medida frustrados, de la comunidad internacional para facilitar su resolución.

El libro se estructura en dos partes, una primera dedicada a la «Contribución del Derecho Internacional y sus principales instituciones al intento de solución del conflicto de Darfur (Sudán)», y una segunda, más específica, en la que se abordan –y así lo indica el propio título de esta segunda parte– «Dos cuestiones concretas directamente generadas en y por el conflicto de Darfur». En este sentido, y con este título, creo que debe indicarse que la segunda parte deriva más bien de otras preocupaciones científicas, obviamente relacionadas también con el conflicto inacabable de Darfur, pero que no responden directamente a los propósitos de la investigación primaria que es la que constituye, como eje esencial, el contenido de la primera parte de la obra. Esta primera parte reúne cinco capítulos y la segunda parte otros dos capítulos.

En el primer capítulo, la profesora Eugenia López-Jacoiste Díaz aborda, bajo el título «La ONU y el conflicto de Darfur», lo que sería una presentación general tanto del conflicto como de su evolución en el contexto de las Naciones Unidas. En el estudio se ponen de relieve los complejos elementos que rodean el conflicto, enmarcado en un conflicto sudanés más amplio –que ha acabado con la independencia de Sudán del Sur–, así como en un conflicto de alcance regional y que afecta a otros países de la región. De ahí que, en su análisis, la profesora López-Jacoiste se refiera asimismo a las actuaciones de las Naciones Unidas en estos dos marcos más amplios y a las operaciones de mantenimiento de la paz de mayor alcance como la misma UNAMID (la operación híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana) y la UNMISS (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Sudán del Sur), establecida ésta última en julio de 2011 con la

independencia de Sudán del Sur. Por lo que se refiere, más concretamente, a la actuación de las Naciones Unidas en relación con Darfur, la profesora navarra, después de apuntar la actuación diplomática que facilitó alcanzar los Acuerdos de paz de 2005 y de 2006, aborda un somero repaso de las muchas recomendaciones y de las escasas imposiciones que han resultado de la labor del Consejo de Seguridad (hasta veintiséis resoluciones en menos de diez años), lo que pone de relieve claramente la falta de una firme voluntad política (por los intereses comerciales y petrolíferos presentes y que condicionan la actuación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad) para poner fin a un conflicto que ha conllevado una tragedia humanitaria de grandes proporciones. En lo que la misma autora denomina luces y sombras de las actuaciones de las Naciones Unidas se analizan las distintas operaciones de mantenimiento de la paz, sus debilidades y su errática evolución –sin una estrategia sistemática y global– para intentar poner fin al conflicto, hasta culminar con la UNAMID que, aunque con restricciones también en su desarrollo, tiene el alto valor de constituir la primera ocasión en que las Naciones Unidas y una Organización regional establecen un mecanismo conjunto de mantenimiento de la paz. En el lado positivo de la balanza la autora del capítulo subraya, sin embargo, la adopción, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, por un lado, de sanciones más selectivas sobre determinadas personas, que evitan los efectos negativos sobre la población civil y que se siguen manteniendo en la actualidad; y, por otro lado, la remisión a la Corte Penal Internacional en 2005 del asunto de Darfur para que ésta pudiera identificar a los posibles autores de crímenes de su competencia y procediera, en su caso, a su enjuiciamiento. Ambos aspectos son analizados a fondo, poniéndose asimismo de relieve las debilidades de todo el proceso y los excesivos *tempos* que han sido necesarios.

El segundo capítulo, del que es autor Juan Jorge Piernas López, ofrece, bajo el

enunciado «¿Regionalismo o universalismo en acción? Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán», un doble planteamiento en el debate regionalismo VS. universalismo. De un lado, respecto de la relación complementaria entre las dos Organizaciones regionales y la Organización universal; y, de otro lado, respecto de la legalidad del posible uso de la fuerza por parte de una de estas Organizaciones regionales ante la inactividad del Consejo de Seguridad. En el primer planteamiento, el profesor Piernas analiza someramente la actuación de las tres Organizaciones internacionales para acabar poniendo de manifiesto el liderazgo de la Unión Africana, el papel secundario de apoyo financiero y militar de la Unión Europea a las acciones de la Unión Africana, y el refrendo final por el Consejo de Seguridad de las acciones diplomáticas y militares de la Unión Africana apoyadas por la Unión Europea. Con esta perspectiva triangular, la actuación de las tres Organizaciones internacionales, aunque lenta y con muchas debilidades, no sólo se revela complementaria sino que pone también de manifiesto las fortalezas propias de cada Organización; es decir, se trata de poner en valor –como atinadamente subraya el profesor murciano– lo que se ha venido en denominar la «jerarquía de influencia» de cada una de ellas. En el segundo planteamiento, y a partir de las previsiones de la misma Acta constitutiva de la Unión Africana, el profesor murciano analiza la posible legalidad de una actuación de emergencia de esta Organización, incluso sin la autorización del Consejo de Seguridad. Aunque la base jurídica del Acta constitutiva de la Unión Africana podría ampararlo, lo cierto es que cualquier actuación debería, sin embargo, ser coherente y concordar con las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta y con la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A mayor abundamiento, y desde la perspectiva de la Unión Europea, forma parte del mismo derecho europeo el compromiso de

la Unión Europea con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. En otras palabras, el paraguas institucional del regionalismo internacional en relación al arreglo de controversias o a la adopción de medidas coercitivas sigue siendo el del Capítulo VIII de la Carta, pero resulta cada vez más inaceptable –para todos y para el profesor Piernas– que las dilaciones y la inactividad del Consejo de Seguridad se traduzcan en el mantenimiento de una situación que constituye una catástrofe humanitaria como la de Darfur.

El tercer capítulo es obra de la profesora Rosana Garcíandía Garmendia, también de la Universidad de Murcia, y se titula «La Unión Africana en Darfur: ¿hacia una mayor implicación?». Como se deriva de este título, más que un planteamiento general sobre la relación entre universalismo y regionalismo como el del capítulo anterior, el objeto de este capítulo se centra en el estudio y la evaluación del papel de la Unión Africana que, «tímida y progresivamente» –como la misma autora indica–, ha ido adquiriendo un mayor peso en el devenir de los acontecimientos de la región. Para explicar esta mayor implicación, la profesora Garcíandía empieza estudiando el surgimiento de la Unión Africana –en sustitución de la Organización para la Unidad Africana creada en pleno proceso de descolonización–, cuya puesta en funcionamiento coincide también con el desarrollo del conflicto de Darfur. De ahí que Darfur sea también la primera puesta en escena de la nueva Unión Africana y, especialmente, de su novísimo Consejo de Paz y Seguridad, cuyo Protocolo entró en vigor en diciembre de 2003. Es, por tanto, una Organización nueva y un órgano específico absolutamente nuevo también, los que empiezan a ocuparse de la situación en Darfur bajo una perspectiva africana, pero copiando modelos institucionales de otros ámbitos, universales o regionales. De ahí también que la profesora murciana aborde en este capítulo el aparato institucional de la Unión Africana y su inevitable compara-

ción con el de otras Organizaciones internacionales. Formulado este análisis, la autora regresa a la actuación de la Unión Africana y de su Consejo de Paz y Seguridad en el conflicto de Darfur, analizando las debilidades y resultados de las dos misiones –AMIS I y AMIS II– puestas en marcha por la Organización regional. Es el limitado resultado de estas misiones, las primeras establecidas desde la creación del Consejo de Paz y Seguridad, el que propicia la búsqueda de una solución mixta mediante el establecimiento de la operación híbrida entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, la UNAMID. Se trata, como ya han avanzado otros autores en el marco de esta misma obra, de un modelo de cooperación nuevo, emergente, complejo de gestionar y que, en este caso, además, se planteaba inicialmente como la operación de paz más grande del mundo. Sin embargo, las restricciones impuestas por el gobierno sudanés y la falta de recursos y efectivos –sucesivamente ampliados y prorrogados por el Consejo de Seguridad– han lastrado también el desarrollo de la UNAMID. No obstante, en el lado positivo, la profesora Garcíandía señala la protección de los civiles y la implicación en el abordaje de la cuestión política y la construcción de la paz, lo que le permite concluir que la Unión Africana parece implicarse cada vez más activamente en la filosofía de las soluciones africanas para los problemas africanos, y eso es positivo.

El capítulo cuarto ha sido redactado por José Luis Rodríguez-Villasante Prieto, director del Centro de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, y lleva por título «El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el conflicto armado de Darfur (Sudán)». A diferencia de los anteriores capítulos, centrados básicamente en la actuación de las Naciones Unidas o de la Unión Africana y de la Unión Europea en el conflicto, este capítulo se ciñe a un análisis exhaustivo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de su naturaleza jurídica y de sus principios fundamentales,

así como del emblema, de los componentes y de la naturaleza y funciones del Comité Internacional de la Cruz Roja. En este sentido, contrasta claramente el enfoque con el de las otras aportaciones de esta primera parte de la obra pero, cuanto menos, pone de relieve la existencia y el alcance de las normas internacionales de protección de las víctimas de los conflictos armados y los problemas de acceso a las víctimas por parte de las organizaciones humanitarias. A esta virtualidad le añade el autor un último apartado específicamente relacionado con la actuación del CICR en Darfur, aunque la información y la valoración que ofrece de esta actuación resulta excesivamente limitada, lo que, en parte, también puede atribuirse a la aplicación de los mismos principios que rigen la actuación del CICR. Lo que quiero decir es que, probablemente, el lector hubiera preferido un estudio más exhaustivo de la actuación del CICR y de las posiciones y declaraciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en relación con el conflicto de Darfur, pero el carácter esencial de los principios de humanidad, independencia, neutralidad e imparcialidad que presiden la actuación de este Movimiento y del CICR conllevan también cierta discreción y reserva sobre la situación real en el terreno y sobre las posiciones de las partes en conflicto.

El quinto capítulo se pregunta «¿Qué se juega y por qué la Corte Penal Internacional en el conflicto de Darfur?» y su autora –y coordinadora de esta obra–, la profesora María José Cervell Hortal, intenta responder a esta pregunta subrayando, de un lado, cómo la Corte Penal Internacional se vio envuelta en el conflicto y, de otro lado, abordando con detenimiento las implicaciones jurídicas de la orden de arresto emitida por la Corte contra Omar Hassan Al Bashir, el Jefe del Estado sudanés. El primer enfoque aborda la resolución 1593 (2005) por la que el Consejo de Seguridad remitía un asunto por primera vez a la Corte Penal Internacional de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 13 de su Estatuto y se centra, prioritariamente, en la consideración de si en Darfur se han cometido crímenes, como el del genocidio, que entren dentro de la competencia de la Corte. El segundo enfoque se ocupa ya directamente –y de manera harto exhaustiva– del asunto Al Bashir, analizando, de un lado, los diferentes pronunciamientos de la Corte (Sala de Cuestiones Preliminares y Sala de Apelaciones) para establecer si había habido o no crimen de genocidio y si se podía extender una orden de arresto contra Al Bashir como penalmente responsable de este crimen. De otro lado, la profesora Cervell analiza la cuestión general de la inmunidad de los Jefes de Estado y su aplicación al caso Al Bashir de una manera también muy detallada, poniendo de relieve las aristas y contradicciones entre los artículos 27 y 98 del Estatuto de Roma, a los que se añade la peculiaridad de que se trata de un proceso remitido por el Consejo de Seguridad en relación con un Estado que no es parte en el Estatuto. Es este aspecto el que, más allá de la cuestión de la inmunidad, incide directamente en la obligación de las partes de cooperar con la Corte –tal como se ha puesto de manifiesto en distintos pronunciamientos de la misma– y allí es donde, ante la falta de interés en la captura de Al Bashir, la Corte, a juicio de la profesora Cervell, se juega en gran medida su credibilidad o, incluso, su misma existencia.

El sexto capítulo es uno de los dos que componen la segunda parte de esta obra y, como ya he señalado, responde visiblemente a otro enfoque y ha sido elaborado por el profesor Romualdo Bermejo García. Su título, «De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias», indica claramente su objeto: el análisis del concepto o noción de la responsabilidad de proteger. Esta noción, incorporada en la Cumbre Mundial 2005 y que, desde entonces, no ha tenido avances normativos sustantivos, es analizada por el profesor Bermejo de manera amplia, sistemática y completa. Es cierto que

entre la doctrina española ya ha sido objeto de otros estudios, pero el análisis del autor constituye, sin duda, uno de los más completos. Lo inicia, como se indica en el título, con la perspectiva de su evolución desde la intervención humanitaria, tanto en su planteamiento teórico y relacionado con la protección de los nacionales en el extranjero anterior a 1945 como en su desarrollo conceptual y en la práctica entre esta fecha y 1990. De manera especial se estudian distintos supuestos posteriores a esta fecha, como el de Somalia, el de Rwanda, el de Yugoslavia y, específicamente, el de Kosovo. Este planteamiento permite al autor situar la formulación de la noción como una nueva noción a partir del Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y, finalmente, los Informes del Grupo de Alto Nivel, del Secretario General y el Documento final de la Cumbre Mundial 2005. La última parte del estudio aborda el análisis de lo que ha ocurrido después de 2005 con este concepto –más político que jurídico– de la responsabilidad de proteger, que ha tenido algún limitado desarrollo –como un Informe del Secretario General de 2009 en su vertiente más preventiva y de alerta temprana– y algunas referencias mínimas en resoluciones del Consejo de Seguridad; y, especialmente, se ocupa de su reaparición y mala aplicación en el caso del conflicto libio y, como consecuencia de ello, la parálisis y desaparición del concepto –y del Consejo de Seguridad– en el caso del conflicto sirio. Todo ello conduce al catedrático leonés a plantearse la utilidad de la noción en relación con la de la intervención humanitaria, a cuestionar el doble rasero de su aplicación y, finalmente, a reconocer el callejón sin salida en el que nos hallamos si el Consejo de Seguridad no autoriza el uso de la fuerza en situaciones como las de Siria o la de Darfur.

Finalmente, el capítulo séptimo responde también a este enfoque diferencial y, poniéndolo sólo parcialmente en relación con el conflicto de Darfur, se plantean unas intere-

santes y extensas «Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio», que es el título elegido. Su autor, el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, que es también el director de la obra y el Investigador Principal del proyecto del que es resultado, aborda esta posible interacción desde un planteamiento teórico general, con referencias a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia –especialmente en el asunto de la aplicación del Convenio para la prevención y represión del crimen de genocidio–, a la de los tribunales penales *ad hoc*, y a las labores de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados. Es decir, aborda un planteamiento cuyo foco se ciñe al hecho de que, de un lado, el genocidio es un crimen internacional que genera la responsabilidad penal del individuo y que, de otro lado, los Estados también pueden cometer genocidio y, por tanto, generar una responsabilidad internacional del Estado. El análisis es exhaustivo y riguroso, como no podía ser de otro modo atendiendo a su autoría, pero, aunque tenga su origen en la cuestión de la responsabilidad penal internacional del Jefe de Estado de Sudán y la responsabilidad internacional del propio Estado de Sudán, lo cierto es que sólo se refiere a ello y al conflicto de Darfur de manera más tangencial.

Dicho de otra manera, los dos últimos capítulos, que configuran la segunda parte de esta obra, constituyen sendos análisis de importantes y actuales temas del Derecho Internacional, cuyo sustrato es más amplio y que, sólo en parte, se suscitan a partir del asunto de Darfur. Se trata además de dos temas –la responsabilidad de proteger y las relaciones entre responsabilidad internacional del Estado y responsabilidad individual– respecto de los que los profesores autores de los dos capítulos –Romualdo Bermejo García y

Cesáreo Gutiérrez Espada– son reconocidos especialistas. En esta medida, son dos excelentes capítulos pero, quizás, hubiera resultado más adecuado, en el marco de una obra colectiva como esta, manejar el conflicto de Darfur como el verdadero hilo conductor de estas reflexiones.

Por otra parte, y más allá del contenido de la segunda parte del libro, estoy seguro que el lector interesado hubiera agradecido un análisis más integrado y global que, sobre la base de los capítulos que configuran fundamentalmente la primera parte de la obra, hubiera abordado una panorámica general –un enfoque de cuestiones cruzadas– que pusiera más en valor, interrelacionándolos, los planteamientos de los distintos capítulos. Es decir, y en la medida en que la obra surge de un proyecto de investigación, hubiera sido adecuada, quizás, una perspectiva más unitaria y global, que articulara integradamente y ofreciera mayor valor añadido a los importantes y sustantivos resultados que se publican. No obstante ello, y como valoración general de la obra colectiva objeto de esta recensión, creo que nos hallamos ante una muy interesante y rigurosa publicación, de plena actualidad, que, en sus diferentes capítulos y ante la tragedia y el carácter inacabable del conflicto de Darfur, reflexiona seriamente y con firmeza sobre las debilidades del sistema institucional y jurídico del Derecho Internacional actual. Debilidades y fracasos –Darfur es uno de ellos– que, sin embargo, a mi juicio, no pueden tener carácter definitivo pues, entre las muchas sombras, en los distintos capítulos se vislumbran siempre algunas luces, y porque entiendo que el mundo no puede ser un lugar sin esperanza. Aunque para demasiada gente en Darfur así haya sido y así lo parezca.

Xavier PONS RAFOLS
Universitat de Barcelona

POZO SERRANO, P., *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*

EUNSA, Pamplona, 2011, 315 pp.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y el posterior inicio de la guerra en Afganistán suscitaron un encendido debate sobre diferentes aspectos del régimen jurídico del uso de la fuerza en Derecho internacional, debate que sigue abierto. A lo largo de 2011 han tenido lugar acontecimientos particularmente significativos. El año que marca el décimo aniversario de los atentados, es también el año en el que la administración estadounidense ha puesto de manifiesto su voluntad de empezar a poner fin a esta guerra. Así se desprende de la estrategia de Estados Unidos para Afganistán y Pakistán adelantada por el presidente Obama en su célebre discurso de West Point, de diciembre de 2009. Como se recordará, la promesa –cumplida– de desplegar 30.000 efectivos adicionales sobre el terreno iba acompañada de un plazo relativamente breve para su redespiegue, aspecto que ponía de manifiesto la clara voluntad del gobierno estadounidense de poner fin a la campaña militar. En este contexto, la controvertida operación que terminó con la vida de *Bin Laden* el 2 de mayo de 2011 permitía iniciar la retirada de tropas desde una posición de «misión cumplida». Estados Unidos renunciaba así a la pretensión de ganar el que ya se ha convertido en el conflicto más largo de su historia.

Estas consideraciones bastarían para justificar el interés y relevancia del libro que se reseña. Como su título indica, *La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales* analiza diferentes problemas jurídicos relacionados con el uso de la fuerza derivados de la intervención militar en Afganistán como respuesta a los atentados del 11 de septiembre. Una de las cuestiones que probablemente haya recibido mayor atención ha sido la caracterización de tales atentados terroristas como ataque armado a los efectos

del artículo 51 de la Carta y, por consiguiente, del ejercicio del derecho de legítima defensa individual y colectiva. Menos conocidos son los problemas que plantea la presencia simultánea de dos operaciones militares sobre el terreno. Por un lado, la misión que prolonga ese ejercicio de la legítima defensa y que sigue recibiendo el nombre de Operación Libertad Duradera en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por otro lado, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) desplegada a solicitud de las partes afganas en el Acuerdo de Bonn con el objetivo de mantener la seguridad, a la espera de que las fuerzas de seguridad afganas estuvieran en condiciones de asumir sus responsabilidades. Otro núcleo de cuestiones relacionadas con el régimen jurídico del uso de la fuerza, es el relativo a los ataques letales selectivos llevados a cabo por Estados Unidos contra miembros de grupos insurgentes y de organizaciones terroristas que se refugian en las áreas de Pakistán lindantes con Afganistán. La obra, sólidamente documentada, presenta con rigor los hechos y argumentos conducentes a una determinada calificación jurídica de los mencionados supuestos de uso de la fuerza, así como las matizaciones de que tales calificaciones son susceptibles.

El libro se estructura en cuatro apartados. Dos de ellos, los capítulos II y IV, dibujan el contexto geoestratégico de la zona antes y después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esta presentación resulta imprescindible para entender el origen del conflicto, su posterior desarrollo y por qué –al igual que en pasadas experiencias históricas de Afganistán– parece refractario a la imposición de una solución militar duradera. Se trata de un contexto en el que Pakistán desempeña un papel esencial, de ahí el neologismo de uso generalizado entre los estudiosos del

tema y al que alude el título (Af-Pak), significando que toda estrategia encaminada a la solución del conflicto afgano debe contener también las líneas de actuación para Pakistán. El capítulo II sintetiza las características del Estado afgano y reseña brevemente las empresas bélicas de las grandes potencias en dicho territorio: las tres guerras anglo-afganas y la invasión soviética de 1979. La experiencia histórica que se describe muestra dinámicas que se han repetido en el presente conflicto y de las que se hubiera podido aprender para formular objetivos realistas y para ser conscientes de los medios que era necesario comprometer en función de tales objetivos. Como señala la profesora *Ramón Chormet* en el prólogo, «la complejidad e importancia geoestratégica de la región, a la que se une la extraordinaria complejidad de un país que es en sí mismo una suma heterogénea de etnias e intereses» resultan «difíciles de reducir a las tradicionales categorías de la política con la que se explica el mundo desde la perspectiva occidental» (p. 11). Uno de los rasgos más importantes del Estado afgano es la falta de cohesión interna, consecuencia de las profundas rivalidades entre las diversas etnias que lo constituyen. En parte como consecuencia de esta realidad, Afganistán ha funcionado sobre la base de instituciones locales. Las estructuras centrales de gobierno son de aparición tardía y su control del país más nominal que real: un rasgo que dificulta la ocupación militar del país por terceras potencias, como ilustraron las tres guerras anglo-afganas. La ocupación soviética hubo de afrontar un obstáculo adicional: con la guerra fría como telón de fondo, las milicias islamistas que luchaban contra el ejército soviético contaron con el poderoso apoyo de Estados Unidos –que canalizó gran parte de su ayuda a través de Pakistán– y de otros Estados como el propio Pakistán, China, Arabia Saudí, Egipto, Reino Unido, Alemania Occidental e Israel. La intervención soviética concluyó con una victoria militar nominal, dejando en el poder un débil gobierno comunista que pudo mantenerse gracias al apoyo

de la URSS y a las divisiones entre las facciones islamistas antigubernamentales. La desaparición de la URSS fue pronto seguida del derrocamiento del gobierno comunista, del ascenso al poder de partidos islámicos conforme a una compleja alianza no exenta de rivalidades internas y, finalmente, de la reanudación del conflicto interno que había servido de pretexto para la intervención soviética. La ocupación soviética, por lo tanto, transformó el conflicto afgano en un pulso entre las superpotencias propio de la guerra fría que tuvo el efecto de agravar la fragilidad interna del país creando las condiciones idóneas para posteriores conflictos. La utilización de Pakistán para hacer llegar la ayuda internacional a los grupos islamistas que se enfrentaban a la URSS consolidó el vínculo entre el desarrollo de los acontecimientos en Afganistán y Pakistán y reforzó el poder de los señores de la guerra de las áreas fronterizas de ambos países así como su tendencia a usar la fuerza por iniciativa propia, con independencia de todo control gubernamental. La retirada soviética dejó en Afganistán un denso entramado de «yihadistas sin yihad» (p. 47) que acabaría volviéndose en contra de los países que antes les habían apoyado frente a la URSS. Al reanudarse el conflicto interno pronto adquirieron protagonismo los Talibán, que contaban con el apoyo de Pakistán y que acabaron controlando la mayor parte del país, convirtiéndose en el gobierno de hecho de Afganistán. Sólo tres países reconocieron a los Talibán como gobierno legítimo: Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. El resto de la comunidad internacional lo sometió a un proceso de aislamiento por el extremismo del régimen, la violación de derechos humanos y el refugio otorgado a terroristas internacionales, *Bin Laden* entre ellos, cuya entrega empezó a solicitar el Consejo de Seguridad desde 1999, como presunto responsable de los atentados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania (pp. 59-60). Nos encontramos, por lo tanto, con que el Consejo de Seguridad de la ONU venía adoptando medidas dirigidas al

régimen talibán desde 1996, y que a partir de 1999 empezó a adoptar sanciones vinculantes de naturaleza no militar.

La obra reseña la historia de mutua desconfianza entre Afganistán y Pakistán, que se remonta al momento mismo del nacimiento del Estado pakistaní y que sólo durante el periodo de gobierno talibán daría paso a una relación amistosa entre ambos países. Del mayor interés resulta el análisis de los aspectos geopolíticos de la región así como del peligroso juego iniciado por el Estado pakistaní, apoyando e impulsando a grupos extremistas de carácter yihadista para sus fines de política exterior en Afganistán y en la India (capítulos II y IV). Esta última política demostraría sus perversos efectos sobre Pakistán tras los atentados del 11 de septiembre, cuando la forzada alianza entre Pakistán y Estados Unidos en la «guerra global contra el terror» llevó a muchos de esos grupos a señalar a Pakistán como enemigo por su colaboración con las fuerzas extranjeras contra el país vecino. La campaña militar en Afganistán, como subraya la autora, no derrotó a los Talibán, sólo los desplazó del poder y el fracaso de las tentativas dirigidas a capturar a sus líderes y a *Bin Laden* y demás mandos de *Al Qaeda* permitió que estos grupos se refugiaran en las áreas fronterizas de Pakistán. Pakistán se transformó así en un refugio seguro, donde los Talibán y *Al Qaeda* lograron reconstituirse parcialmente, iniciando una ofensiva poderosa a partir del año 2006. Al mismo tiempo, la presencia de líderes talibán y de *Al Qaeda* en territorio pakistaní tuvo el efecto de «talibánizar» esas regiones fronterizas de Pakistán en un proceso que intentó extenderse hacia el Oeste. Sólo en estos momentos comenzó a reaccionar Pakistán, que hasta entonces se había caracterizado por su tibieza en la lucha contra los grupos armados presentes en su territorio, una tibieza motivada por las buenas relaciones que había mantenido con los grupos talibán afganos en los que veía potenciales aliados en un futuro gobierno afgano.

El capítulo III se centra en la respuesta militar a los atentados del 11 de septiembre,

de la calificación jurídica de la campaña militar liderada por Estados Unidos en Afganistán y la presencia de una segunda operación militar sobre el terreno, la ISAF, diferente en cuanto a su base jurídica. La autora demuestra que ha seguido estrechamente la evolución de los acontecimientos: maneja con fluidez y exhaustividad fuentes documentales, lo que le permite analizar con solvencia la naturaleza y evolución de las operaciones militares sobre el terreno, ofreciendo una síntesis crítica sumamente valiosa. La descripción de los enfoques seguidos por la comunidad internacional para la reconstrucción de Afganistán inciden en su inadecuación a las realidades afganas que se habían puesto de relieve en el capítulo inicial. Igualmente, se deja constancia del segundo plano en que quedó Afganistán durante la guerra de Irak de 2003. Esta relegación y el enfoque inadecuado, dirigido a crear estructuras centrales de gobierno ajenas a las tradiciones tribales de Afganistán, posibilitaron un renacimiento con fuerza de la insurgencia talibán desde su refugio en Pakistán. El cambio de enfoque y la nueva estrategia de contrainsurgencia elaborada por los generales estadounidenses *Petraeus* y *McCrystal*, centrada en el refuerzo de las instituciones locales y en proporcionar seguridad a la población civil llegó tarde: su puesta en marcha, en el año 2009, iría seguida poco después de la decisión de empezar a retirar las tropas estadounidenses hasta completar la retirada de las tropas de combate en el año 2014.

El capítulo V analiza las controvertidas operaciones militares —los denominados «asesinatos o ataques letales selectivos»— llevadas a cabo por Estados Unidos contra los insurgentes refugiados en determinadas áreas de Pakistán lindantes con Afganistán. En este contexto resulta del máximo interés las reflexiones sobre la posición de la nueva administración estadounidense respecto a la naturaleza del conflicto con *Al Qaeda*. La noción de «guerra global contra el terrorismo» ha sido abandonada en el actual discurso y sustituida por concepto de «conflicto armado con *Al Qaeda*, los Talibán y grupos aliados en Afganistán y

en otros lugares» (p. 256), un concepto ambiguo en cuanto al alcance y límites de ese conflicto armado que genera buena dosis de inseguridad jurídica, como la autora pone de relieve con diferentes ejemplos. Por último, en cuanto a la práctica de los «asesinatos selectivos», el pronunciamiento sobre su licitud se encuentra dificultado por la dificultad para obtener información fehaciente de las víctimas y daños ocasionados. Desde la perspectiva de los principios a aplicar, el capítulo ofrece un rico análisis de las diferentes categorías jurídicas que entran en juego: empezando por la propia noción de conflicto armado y siguiendo con el concepto de participación directa en las hostilidades, la calificación de los diferentes actores en juego, las repercusiones del tipo de plataforma –avio-

nes tripulados por sistemas de control remoto– desde la que se realizan los ataques, cómo efectuar el cálculo de la proporcionalidad y los problemas que plantea la participación de personal de la CIA y otros civiles contratados en el manejo de determinados sistemas de armamento, como los aviones no tripulados estadounidenses.

Las líneas precedentes tratan de sintetizar los aspectos esenciales de la obra con el fin de ilustrar su indudable interés, sin entrar en la riqueza del análisis consagrado a cada apartado. Rigor y claridad van de la mano en un estudio serio que constituye una obra imprescindible en esta materia.

Valentín BOU FRANCH
Universidad de Valencia

Normas para el envío de originales

1. El *Anuario Español de Derecho Internacional* es una revista de interés científico para todos los estudiosos del Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales. Pretende servir para el análisis y la reflexión de cuantas cuestiones afectan a la sociedad internacional.
2. Es una publicación periódica, anual, a año cerrado que se edita en castellano. Sin embargo, acepta originales en otras lenguas.
3. Los artículos de investigación serán originales. Deben ir mecanografiados a espacio y medio; su extensión máxima será de cuarenta y cinco páginas. Se utilizará un tipo de letra Times New Roman 12 para el texto principal y 10 para las notas. Todas las contribuciones irán acompañadas de resumen de 10 líneas en castellano, inglés y francés, así como de una relación de palabras clave en dichos idiomas.
4. Los originales deberán enviarse en papel y soporte informático (ejacoiste@unav.es) antes del **30 de septiembre** a “Anuario Español de Derecho Internacional”, Departamento de Derecho Internacional Público, Edificio de Bibliotecas. Universidad de Navarra, 31080 Pamplona (NAVARRA).
5. Cada contribución debe ir precedida de una página que contenga el título del trabajo, nombre del autor o autores y sus referencias académicas, así como la dirección completa y teléfono de contacto.
6. Las recensiones y comentarios de nuevas publicaciones se harán sobre monografías recibidas.
7. Las referencias bibliográficas se harán del siguiente modo:

Libro: BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Artículo en obra colectiva: SIMMA, B., “La Charte des Nations Unies et le jus cogens”, en Regis CHEMAIN, Alain PELLET (ed.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale?*, 2006, pp. 207-209.

Artículo en revista: GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla”, *A.E.D.I.*, vol. XXII (2006), pp. 255-284.

